***CAMPUS* DE JACAREZINHO**
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA JURÍDICA

VINICIUS CONSOLI IRENO FRANCO

ENTRE A AUSTERIDADE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS: COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM JULGADO AS AÇÕES ENVOLVENDO A EC 95/2016.

Jacarezinho-PR

2024

***CAMPUS* DE JACAREZINHO**
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA JURÍDICA

FUNÇÃO POLÍTICA DO DIREITO E TEORIAS DA CONSTITUIÇÃO

VINICIUS CONSOLI IRENO FRANCO

ENTRE A AUSTERIDADE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS: COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM JULGADO AS AÇÕES ENVOLVENDO A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016.

Dissertação para a obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão), do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UENP/Campus de Jacarezinho. Orientador: Professor Dr. Fernando de Brito Alves.

Jacarezinho-PR

2024

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

F825e

Franco, Vinicius Consoli Ireno
Entre a austeridade e os direitos fundamentais: como o Supremo Tribunal Federal tem julgado as ações envolvendo a EC 95/2016 / Vinicius Consoli Ireno Franco; orientador Fernando de Brito Alves - Jacarezinho, 2024.
142 p. :il.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2024.

1. Austeridade. 2. Supremo Tribunal Federal. 3. Controle de Constitucionalidade. I. Alves, Fernando de Brito, orient. II. Título.

CDD: 341.4191

VINICIUS CONSOLI IRENO FRANCO

ENTRE A AUSTERIDADE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS: COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM JULGADO AS AÇÕES ENVOLVENDO A EC 95/2016

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná – PPGD/UENP.

Banca Examinadora

_____

Presidente: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

_____

Membro: Prof. Dr.

_____

Membro: Prof. Dr.

Jacarezinho/PR, xx de xx de 2024

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus avós, Ivoni Consoli Ireno (*in memorian*) e Uracy Ireno, que além de serem os maiores incentivadores dos meus estudos, são o maior exemplo de amor e bondade com o próximo.

AGRADECIMENTOS

Quantos agradecimentos cabem nos dois anos de confecção dessa dissertação? Quando comecei no programa, outras pessoas estavam presentes na minha vida e estariam aqui, porém, a confecção dessa dissertação acompanhou um giro de 180° também na minha vida pessoal, por isso, dedico esse espaço para aquelas pessoas que permaneceram comigo e as que chegaram para tornar o trabalho um pouco menos pesado.

Agradeço a minha família: minha mãe Ivana Maria Ireno Ferreira, que não mede esforço para me propiciar uma vida confortável; ao meu padrasto, Aloísio Antônio Ferreira, que não precisa me dizer uma palavra (embora diga com frequência) para eu saber que tenho sua admiração e o carinho fraternal; a minha irmã Paula Consoli Ireno Franco Gine e ao meu cunhado Matheus Gine por terem me dado o meu sobrinho, Lorenzo Consoli, que deixa os percalços do caminho com tons de infantis e mais leve. E, aos meus avós, Uracy Ireno e Ivoni Consoli (*in memorian*), por ter estado presente em cada vez que o mau humor e o desanimo tomaram conta, mas, com a certeza de que dias melhores virão, continua a me motivar nas incertezas. Amo vocês!

À minha namorada, Laura Rosa Martins, por toda a paciência e compreensão pelas minhas ausências justificadas no que um trabalho de dissertação exige e incentivo nos nossos projetos de vida em casal. Amo você!

Aos meus amigos de longa data, em especial Guilherme Magri da Rocha, por estar sempre disposto a ajudar academicamente e também que me inspira a nunca se conforma com qualquer situação de desconforto, e João Guilherme Moraes Amendola, por sempre estar disponível aos sábados a tarde para me receber em sua casa e me ouvir por horas as minhas reclamações enquanto me apresenta algumas músicas no som mais alto possível.

Aos meus amigos recentes que o mestrado me propiciou, em especial João Pedro Felipe Godoi e Matheus Conde Pires, que me receberam em sua casa praticamente por seis meses para cumprir os créditos. Além de serem meus amigos, também são minha inspiração acadêmica. Obrigado por cada discussão sobre o tema e cada leitura atenta que fizeram nas minhas escritas.

Ao grupo de amizade que consegui formar: Vinny Pellegrino, Paula Zanoto e Leonardo Paiva. Obrigado por cada momento de relaxamento e pelos momentos de seriedade que a acadêmica exige, aprendo com vocês a cada dia. Não me considero uma pessoa social e

nem acho que tenho muito a oferecer, então, poder contar com velhas e novas amizade é algo que realmente me deixa muito grato.

Ao grupo de Pesquisa CPOL/LAB e também ao seu coordenador, professor Jairo Néia Lima, que me abriu as portas do grupo e lá pude desenvolver com mais afinco a pesquisa sobre o tema, sendo um exemplo de profissional e de ser humano para todos que o cercam e comigo não podia ser diferente.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná-UENP, que me abriu as portas para que ingressasse na vida acadêmica. Ao meu orientador, professor Fernando de Brito Alves, pela paciência e pelos conselhos, acadêmicos e de vida, nesses longos dois anos. Também agradeço a todos os alunos que tive oportunidade dar aula na UENP, vocês me incentivaram a sempre estar estudando.

À Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por ter financiado essa dissertação com a bolsa fornecida desde 2023, possibilitando a dedicação exclusiva na elaboração da pesquisa.

E, por último, mas não menos importante, a você que está lendo essa pesquisa. Quando comecei no mestrado meu amigo Guilherme Magri me disse que a pesquisa é uma tarefa solitária e solidária. Solitária por você está trabalhando nos textos de maneira individual e solitária porque, com o término, você consegue ajudar outras pesquisas. Então, agradeço a cada pessoa que ler essa pesquisa e espero estar ajudando de alguma forma. Muito Obrigado.

A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais.

Ulysses Guimarães

FRANCO, Vinicius Consoli Ireno. **ENTRE A AUSTERIDADE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS: COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM JULGADO AS AÇÕES ENVOLVENDO A EC 95/2016.** 2024. 142p. [Dissertação] Jacarezinho: Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); 2024.

RESUMO

O presente trabalho se encontra na temática da tensão entre o constitucionalismo e a democracia, sendo essa a manifestação do povo por seus representantes, enquanto àquela as decisões vindas de um tribunal superior com competência constitucional para revê-las. Trata-se da manifestação da Emenda Constitucional 95 de 2016, conhecida popularmente como teto de gastos, e como o Supremo Tribunal Federal tem julgado as ações que envolvem os parâmetros dessa Emenda. A tensão se encontra uma vez que a Emenda Constitucional limitou os gastos públicos por vinte e anos e o STF tem competência para afastar esse regime de austeridade fundamentado na sua legitimidade como instituição. Com isso, respondeu-se a seguinte pergunta: Como o STF atuou nos julgamentos de controle concentrado em relação à alteração promovida pela EC 95/2016 diante da dicotomia entre proteção de direitos fundamentais e parâmetros de regime fiscal? Tendo utilizado o método hipotético-dedutivo, chegou-se à conclusão de que Supremo Tribunal Federal quando chamado a decidir prevalece o regime fiscal, fronte aos direitos fundamentais, indo de encontro a sua legitimidade dogmática como instituição de preservação de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Austeridade; Supremo Tribunal Federal; Controle de Constitucionalidade.

FRANCO, Vinicius Consoli Ireno Franco. **BETWEEN AUSTERITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS: HOW THE FEDERAL SUPREME COURT HAS JUDGED ACTIONS INVOLVING EC 95/2016.** 2024. 142p. [Dissertation] Jacarezinho: Post graduation Program of the Law School of State University of the North of Paraná (UENP); 2024.

ABSTRACT

The present work focuses on the theme of tension between constitutionalism and democracy, this being the manifestation of the people through their representatives, while the decisions coming from a higher court with constitutional competence to review them are the same. This is the manifestation of Constitutional Amendment 95 of 2016, popularly known as the spending ceiling, and how the Federal Supreme Court has judged actions involving the parameters of this Amendment. The tension exists since the constitutional amendment limited public spending for twenty years and the STF has the power to remove this austerity regime based on its legitimacy as an institution. With this, the following question was answered: How did the STF act in the concentrated control judgments in relation to the change promoted by EC 95/2016 given the dichotomy between the protection of fundamental rights and fiscal regime parameters? Having used the hypothetical-deductive method, it was concluded that the Federal Supreme Court, when called upon to decide, prevails in the face of fundamental rights, going against its dogmatic legitimacy as an institution for the preservation of fundamental rights.

Keywords: Austerity; Federal Court of Justice; Judicial Review.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade;

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

AGU – Advogado-Geral da União;

AMPCON – Associação Nacional do Ministério Público de Contas;

ANC – Assembleia Nacional Constitucional;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias;

DEM – Democratas;

EC – Emenda Constitucional;

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério;

INPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo;

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;

LC – Lei Complementar;

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal;

MI – Mandado de Injunção;

MPL – Movimento Passe Livre;

PAC – Plano de Aceleração e Crescimento;

PcdoB – Partido Comunista do Brasil;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PEC – Proposta de Emenda Constitucional;

PGR – Procurador Geral da República;

PL – Partido Liberal;

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PSB – Partido Socialista Brasileiro;

PSC – Partido Social Cristão;

PSDB – Partido da Social-Democracia;

PSL– Partido Social Liberal;

PT – Partido dos Trabalhadores;

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil;

RE – Recurso Extraordinário;

RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte;

STF – Supremo Tribunal Federal;

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 – Votação em segundo turno na Câmara dos Deputados 41
Tabela 2 – Votação em segundo turno no Senado Federal 43
Tabela 3 – Tipos de ações 103
Tabela 4 – Situação processual 104
Tabela 5 – Julgamento das ações 106
Tabela 6 - Legitimados..... 107
Tabela 7 - Relatores 109
Tabela 8 - Estados 113

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS 18

3 EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 - O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO QUE PROPICIOU A SUA PROMULGAÇÃO 21

3.1 *IMPEACHMENT*, O CONTEXTO NEOLIBERAL EM QUE O BRASIL FIGURAVA NO ANO DE 2016 E A CONSEQUENTE QUEBRA CONSTITUCIONAL DO MODELO DE ESTADO ADOTADO 31

3.2 CONTEÚDO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016. 39

3.3 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL 44

3.4 IMPACTOS POLÍTICOS-CONSTITUCIONAIS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016 57

3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 63

4 CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 66

4.1 ENTRE A POLÍTICA E O JURÍDICO: O *JUDICIAL REVIEW*. 82

4.2 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 101

5 EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DAS DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO ENVOLVENDO A EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016 103

5.1 TIPO DE AÇÃO ADOTADA E O SEU PROSSEGUIMENTO 103

5.2 DOS REQUERENTES 107

5.3 RELATORIA 109

5.4 DOS ESTADOS ORIUNDOS O QUESTIONAMENTO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE 112

5.5 TEMAS ENFRENTADOS E OS ARGUMENTOS TRAZIDO PELOS MINISTROS 114

5.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 117

CONSIDERAÇÕES FINAIS 120

REFERÊNCIAS 126

APÊNDICE – AÇÕES UTILIZADAS PARA A CONFECCÇÃO DO CAPÍTULO 4 .. 142

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional 95 de 2016, com a respectiva mudança dos artigos do ADCT sobre o regime fiscal, envolve diretamente as três instituições da república, uma vez que foi uma manifestação da democracia representada pelo parlamento, limitando os gastos do Poder Executivo, principalmente envolvendo despesas primárias, compreendidas como aquelas responsáveis no investimento no campo social, como educação, saúde, etc. O Poder Judiciário, por sua vez, estaria vinculado quando acionado para decidir questões relacionadas às diretrizes do novo regime fiscal.

A chamada "Emenda do Teto de Gastos" foi proposta e promulgada em um contexto histórico-político não usual no Brasil – um processo de impeachment. O processo de impeachment resultou, em 2016, no julgamento e afastamento da então Presidente Dilma Rousseff dois anos após sua reeleição.

O Judiciário, enquanto instituição republicana, foi cercada por um sentimento populacional e dos demais poderes institucionais que seria o guardião da constituição e que se pautaria na defesa dos direitos e garantias fundamentais da população, sendo essa a dogmática que envolve a legitimidade dessa instituição, por meio de decisões que iriam contra a maioria estabelecida em sede parlamentar ou executiva, instituições essas que legitimam a sua atuação e existência no referendo do voto popular.

O estudo do comportamento judicial tendo como parâmetro de julgamento os artigos inseridos pelo novo regime fiscal demonstra uma importância de modo que o próprio parlamento proferiu uma limitação de gastos que afrontaria as políticas públicas de investimentos nos serviços essenciais a população e benefícios fiscais para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com isso, a deferência pela maioria na decisão, reconhecendo a constitucionalidade do teto de gasto e pela sua aplicação, em termos abstratos demonstraria uma não interferência entre os poderes, porém, a própria legitimidade de existência do Judiciário foi pensada para o mesmo afastar as decisões políticas quando confrontadas com os direitos fundamentais, em especial os direitos fundamentais.

Em outro giro, a declaração da inconstitucionalidade, ou seja, a procedência da ação direta de inconstitucionalidade, pode ser vista como um ativismo judicial nas políticas públicas envolvendo o erário do Executivo, uma vez que impactaria diretamente em suas arrecadações,

porém, geraria um maior benefício para aqueles que seriam atingidos pelo afastamento do teto de gasto no caso concreto.

O primeiro capítulo investiga esses contextos que levaram a propositura da PEC para alterar os investimentos nas despesas primárias. Dado que as situações econômicas e políticas poderiam interferir para a promulgação desse regime que tem como mote principal a austeridade nos gastos públicos, o capítulo também enfatiza os contextos econômicos que antecederam os mandatos da Presidenta Dilma, assim como no contexto ideológico que permeava a política, com as manifestações de junho e a revolta que se criou naquele contexto. Examina, ainda, os debates envolvendo o sentido e o significado da Constituição Federal, uma vez que a identificação desses requisitos torna-se essencial para a sua proteção e interpretação das normas que tem que estar em sua consonância.

O segundo capítulo se dedica pesquisar a legitimidade do Supremo Tribunal Federal como órgão responsável dentro dos poderes da república, pela defesa dos direitos fundamentais, como isso tem ocorrido e se a dogmática de atuação de uma defesa dos direitos fundamentais tem se concretizado.

O instrumento de atuação que o Judiciário detém para fazer essa intervenção é através do controle de constitucionalidade, com isso, o capítulo também se dedica a investigar esse instrumento constitucional, em especial envolvendo o *judicial review*, confrontando com a legitimidade de defesa dos direitos fundamentais. Apresenta, ainda, um estado da arte de como o STF tem atuado quando chamado a resolver os conflitos envolvendo política x direito, uma vez que a dogmática e o sentimento é de que o mesmo agiria para a defesa dos direitos fundamentais e para a garantia e a manutenção do Estado democrático de Direito.

Ao passo em que o terceiro capítulo analisa o conteúdo das decisões envolvendo os julgados, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, das ações que tem como baliza os artigos alterados pelo novo regime fiscal, contrapondo com o que a literatura constitucional expõe sobre a legitimidade do Supremo Tribunal Federal na defesa dos direitos fundamentais.

Na análise dos julgados é demonstrada os motivos da aplicação do novo regime fiscal e contra qual legislação o mesmo está cerceando, além das demais classificações como Estado origem da ação, relator do processo, requerentes e qual a atual situação em que se encontra o processo, oito anos após a promulgação do teto de gastos.

Ressalta-se que a dissertação se enquadra na Área de Concentração do programa de pós-graduação “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”, uma vez que o problema de pesquisa se

encaminha para investigar a tensão entre as atuações dos poderes instituídos, Legislativo e o Judiciário, sendo ambos os poderes capazes de integrar as atuações de justiça e exclusão, uma vez que as decisões emanadas tanto no parlamento via emendas constitucionais quanto nos tribunais, são capazes de excluir a participação popular gerando uma exclusão da vida civil, assim como se enquadram no âmbito da justiça, uma vez que são órgãos dotados de proferir decisões que afetam a coletividade, sendo essas que são tomadas tendo a Constituição Federal como parâmetro.

Com isso, a dissertação aqui exposta se amolda na linha de pesquisa II – Função Política do Direito e Teorias da Constituição, na medida em que a hipótese do problema de pesquisa mostra relação com a atuação do Supremo Tribunal Federal como órgão político, agindo referendando as decisões tomadas a nível parlamentar, ainda que contrarie direitos fundamentais, preocupando-se, também, com a teoria do significado da Constituição.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pergunta que se busca responder é: como o STF atuou nos julgamentos de controle concentrado em relação à alteração promovida pela EC 95/2016 diante da dicotomia entre proteção de direitos fundamentais e parâmetros de regime fiscal? Nesse sentido, o caminho metodológico que será traçado percorreu as seguintes etapas demonstradas e descritas.

Como hipótese para resolução desta questão, vislumbra-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal seriam no sentido de confirmar os dispositivos ali expostos nas novas regras fiscais instituída pela Emenda Constitucional 95/16 quando esses forem os parâmetros do caso concreto. Com isso, seria possível questionar a atuação do STF como um agente político e incapaz de cumprir as promessas constitucionais realizadas, que teria comprometida a sua legitimidade como órgão de defesa dos direitos humanos da minoria que não é contemplada em uma agenda política vencedora em um plano do Executivo federal.

Dilma Rousseff, à época candidata, teve como agenda política, na sua primeira eleição no ano de 2010, o *slogan* do Brasil continuar mudando, forçando uma vinculação da sua imagem com o seu padrinho político, o então presidente Lula, que finalizava o seu segundo mandato, compreendendo os anos de 2007 a 2010. O programa consistia em 13 compromissos que se firmava com a população: expandir e fortalecer a democracia política, econômica e social; crescer com expansão de emprego e de renda, tendo uma atenção especial para as desigualdades regionais; seguimento a um projeto de desenvolvimento nacional sustentável; defesa do meio ambiente; erradicação da pobreza absoluta e prosseguir com a redução das desigualdades; um governo de todos os brasileiros, dando atenção aos trabalhadores; promoção de igualdade social, cidadania e desenvolvimento através da educação; transformar o país em uma potência científica e tecnológica; expansão da qualidade da saúde do SUS – Sistema Único de Saúde; valorização da cultura nacional; provimento de habitação, saneamento, transporte e segurança para todos os brasileiros; combate ao crime organizado; e, defesa da soberania (Brasil, 2010, p. 9-17)

Para responder à pergunta de pesquisa, a investigação passou pelo estudo da Emenda Constitucional 95 de 2016, responsável por instituir um novo regime fiscal, limitando os gastos primários por vinte anos. Com o objetivo de abarcar toda carga valorativa desta emenda para o ordenamento constitucional, a dissertação responde as seguintes perguntas dentro desta investigação do primeiro capítulo: Qual era o contexto político-econômico que levou a

propositura da PEC 55/2016? Qual o seu conteúdo? Trata-se de um conteúdo constitucional? e; por último, quais foram os impactos políticos-constitucionais causados pelo teto de gasto?

Continuando a pesquisa, buscará nos periódicos e atas da assembleia as expectativas geradas em torno do Poder Judiciário, portanto, utilizando da pesquisa bibliográfica, para pesquisar sobre a dogmática estabelecida conceitualmente sobre a sua atuação, pretendendo as promessas em torno do Supremo Tribunal Federal e confrontar com os dados levantados, especialmente aqueles que versarem sobre o conflito entre o constitucionalismo e a democracia sob a vertente de legitimidade de atuação do Poder Judiciário, com o instituto de desenvolvimento do problema e em busca da hipótese apresentada.

No capítulo final, apresenta-se coleta de dados e apresentação das decisões, utilizando como método a pesquisa empírica, onde a mesma se vale de três etapas: i) coleta de dados: para o uso do próprio pesquisador; ii) o resumo desses dados: onde seja facilmente apresentado para a comunidade científica e; iii) fazer com os dados obtidos: onde que, por meio de teorias, analisará os dados obtidos (Epstein, 2013) de maneira qualitativa, fazendo agrupamentos das fundamentações utilizadas, entre a dicotomia da preservação do regime fiscal e da preservação dos direito fundamentais.

A coleta de dados foi realizada via site de buscas[1] do próprio site do Supremo Tribunal Federal, a busca será demarcada pelos seguintes termos no filtro: EC 95/2016; novo regime fiscal; art. 106 do ADCT; art. 107 do ADCT; art. 108 do ADCT; art. 109 do ADCT; art. 110 do ADCT; art. 111 do ADCT; art. 112 do ADCT; art. 113 do ADCT; art. 114 do ADCT.

Realizada a coleta de tais decisões, apresentada em capítulo específicos, os dados obtidos de uma maneira qualitativa, de forma que será apresentada as principais linhas argumentativas das decisões obtidas. Da coleta, não se usará todas as ações encontradas, uma vez que nem todas são oriundas do controle concentrado de constitucionalidade, sendo assim, as ações RE 1398408/SP, 1300587/SP, 1331245/SP; MS 34989/DF, 36439/DF, 36442/DF; MI 7300/DF, ainda que apareçam no sistema de busca, foge ao objetivo central desta pesquisa, portanto, não serão aqui expostos.

O método de abordagem foi o hipotético-dedutivo, tendo como hipótese central do projeto que o Supremo Tribunal Federal não tem agido conforme a sua legitimidade de atuação contramajoritária na defesa dos direitos fundamentais, endossando a aplicação do novo regime fiscal, tido como contrário a população.

---

[1] https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp

A hipótese será testada por meio de conjeturas, a saber: a) por meio da análise quantitativa-qualitativa das sentenças colhidos; b) confronto entre as expectativas que se tinha com o Judiciário e a atuação demonstrada com a colheita; c) legitimidade de atuação na defesa dos direitos fundamentais pelo Supremo Tribunal Federal. O pensamento dedutivo para se testar a hipótese será conjecturado da seguinte forma: i) se as análises mostram uma atuação corroborando o novo teto fiscal, a dogmática constitucional de proteção dos direitos fundamentais não está sendo respeitada; ii) se a dogmática constitucional de defesa dos direitos fundamentais não está sendo respeitada, a legitimidade do *judicial review* como instrumento de defesa dos direitos fundamentais é um argumento inócuo.

3 EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 - O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO QUE PROPICIOU A SUA PROMULGAÇÃO

O presente capítulo apresenta os contextos que culminaram na proposição da PEC 55/2016, porém, houve uma opção recorte no contexto político em que engloba a política econômica adotado em determinada época do mandato, uma vez que o principal conteúdo da Emenda Constitucional 95 de 2016 foi a alteração econômica, principalmente envolvendo o regime fiscal. Também são expostas discussões sobre as propostas de emendas constitucionais que foram pautas durante o ano de 2013, responsável por uma nova direção na política.

O contexto político que levou a propositura da PEC 55/16 engloba todos os acontecimentos sociais que vinham se desdobrando no Brasil nos anos anteriores. Tais anos foram marcados por protestos de grande comoção e engajamento por parte da população, grande parte desses eventos são registrados como atos de revolta em abstrato, onde a população encarou aquele momento como propício para demonstrar sua insatisfação com as mais variadas pautas, sendo elas políticas ou não.

Com o ambiente inflamado, as insatisfações populares resultaram no que ficou conhecido como as “manifestações de junho”, ocorridas no ano de 2013. Contudo, nota-se algumas particularidades na política econômica alguns anos antes de tais manifestações, principalmente envolvendo a troca da presidência da república. Destaque-se a troca da presidência do Brasil (em janeiro de 2011), ainda que ambos os presidentes fossem do mesmo partido político, a candidata Dilma Rousseff lidou com adversidades diferentes do seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva.

Dilma Rousseff a sua candidatura em 2010 chancelada pelas obras do PAC – Plano de Aceleração e Crescimento, em 2007, trabalhando como ministra-chefe da casa civil do governo Lula II, que consistia num programa de investimento do governo federal nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Portanto, o programa destinava o investimento do dinheiro público em áreas sociais. O investimento inicial, no ano de 2007, era de R$503 bilhões, até o ano de 2010. Em 2008 anunciou que o investimento seria de R$656,5 bilhões (Rodrigues e Salvador, 2011, p. 130).

O programa contava com os recursos oriundos dos orçamentos de empresas estatais, do orçamento fiscal e da Seguridade Social. Os autores, Taíla Rodrigues e Evilásio Salvador, ao analisarem os efeitos da implementação do PAC, constataram que a opção feita pelo administrador estava relacionada com o momento histórico pelo qual o país estava passando,

tendo como promessa um Estado indutor da economia e um crescimento econômico de forma planejada e esperada (Rodrigues e Salvador, 2011, p. 152).

Os autores demonstram no estudo, que o PAC se apresentou como um programa pontual, contando com uma limitação de recursos, e não se concretizou em ampliação, universalização e garantia dos direitos sociais. A hipótese inicial dos autores era que o programa se apropria indiretamente dos recursos que seriam destinados ao financiamento das políticas sociais, por meio da desoneração tributária concedida ao setor industrial foi confirmada.

Com a candidatura da então ministra-chefa da casa civil, as eleições de segundo turno de 2010 foram protagonizadas pelos dois partidos que já haviam se enfrentado nos segundos turnos das últimas disputas, PT e PSDB. Sagrando-se vencedora, a candidata Dilma Rousseff com 56,05% contra 43,95% dos votos válidos do candidato José Serra.

A composição dos votos que elegeram a então candidata, como demonstra o estudo realizado por André Matos Magalhães, Marcelo Eduardo Alves da Silva e Fernando de Mendonça Dias (2015), a figura do padrinho político, o ex-presidente Lula, foi determinante, além das políticas do governo de esquerda, como programas sociais, em especial o bolsa-família, gerando um efeito positivo e de curto prazo em questões eleitoreiras. Os autores interpretam no estudo que a eleição de Dilma foi uma continuação do mandato de Lula, uma vez que foi eleita uma, até então, desconhecida do público.

Os mandatos do presidente Lula, entre os anos de 2003-2010, foram marcados por um investimento do Estado nos direitos sociais, tendo como norte a diminuição da desigualdade social. Porém, esses investimentos não se deram em um primeiro momento do seu mandato. Tendo esses investimentos como agenda política, o então candidato em 2002, viu-se a declarar ao povo brasileiro que teria como baliza as metas fiscais e governaria sob o mantra da responsabilidade econômica. Declaração essa que ficou conhecida como “Carta aos Brasileiros”, como demonstra a autora Laura Carvalho (2018).

Essa carta serviu para espantar a desconfiança que havia sobre a política econômica que o, até então candidato, seguiria. A incerteza do eleitorado – e também do mercado financeiro – era tamanha, que foi explicitada na variação do dólar às vésperas da eleição de 2002, tendo como o patamar de R$2,60 (dois reais e sessenta centavos) no início do ano para R$4,00 (Carvalho, 2018, p. 14).

A eleição de Lula só foi possível por conta da formação do que ficou conhecido como ‘aliança dos perdedores’: coalizão que tinha em comum as derrotas acumuladas na era do neoliberalismo. Essa aliança foi meramente tática, uma vez que os grupos eram compostos por

interesses antagônicos, tendo em sua composição: classe trabalhadora urbana e rural sindicalizada; grandes segmentos da classe trabalhadora informal; a burguesia interna; notórios oligarcas, latifundiários e líderes políticos da direita das regiões mais pobres do país. Tendo esse grupo derrotado aquele formada pelo eixo que apoiava o neoliberalismo, formado por: a burguesia internacional; classe média que estabeleceu laços com os grupos internacionais; e aqueles trabalhadores informais que tradicionalmente votam na direita (Saad Filho e Morais, 2018, p. 105-108)

Logo no primeiro ano de mandato do governo Lula, o cenário político-econômico era de um esgotamento da agenda neoliberal que o governo anterior tinha escolhido como diretriz econômica, tendo uma mudança principalmente no vetor envolvendo a política social. Porém, como prometera na carta, o governo petista adotou uma continuidade e não uma ruptura com a política econômica do presidente anterior. Antônio Palocci, ministro da Fazenda, aprofundou a política do tripé macroeconômico: câmbio flutuante e livre, regime de metas de inflação e superávit primário das contas públicas (Belieiro Junior, 2016. p. 203-205).

Tendo como elemento chave, para a ligação entre os mandatos, a decisão de eleger a estabilidade monetária como a ação estruturante de seu governo, as políticas utilizadas para manter a estabilidade, fizeram com que se mantivesse o liberalismo dos anos 90, ainda que perdesse muita força com as suas reformas, principalmente envolvendo as privatizações das empresas públicas (Sallum Júnior e Goulart, 2016, p. 126-128).

Algumas políticas econômicas se diferenciam dos governos anteriores, como o caso da implantação e difusão do programa bolsa-família e a valorização, em patamares acima da inflação, do salário-mínimo. Ainda que políticas semelhantes a essas já houvesse nos governos anteriores, a imagem do presidente como pertencente à classe trabalhadora, como um sindicalista na época da ditadura militar, fez com que o mesmo ficasse com toda a popularidade que essas decisões alcançaram.

Em estudos empíricos sobre a valorização do salário-mínimo acima da inflação, mostra-se duas consequências: a participação do salário na economia se eleva e a distância entre as margens de uma salário-mínimo para um médio nacional diminui (Carvalho, 2018, p.21), tornando-se essa política do aumento do salário-mínimo o principal instrumento no combate à desigualdade, afetando classes sociais vulneráveis historicamente, como as mulheres (Komatsu, 2013, p. 36).

Durante o primeiro governo Lula (2003-2006), se por um lado houve um combate à desigualdade, por outro, houve posições políticas que se dirigiram a uma agenda neoliberal,

como a elevação da meta do superávit primário em 2003, de 3,75 % do PIB para 4,5% em 2004, além da sua omissão quanto o aumento gradual das taxas de juros pelo Banco Central, para que se mantivesse uma estabilidade durante o seu mandato, porém, com tais compromisso contidos nessa agenda, finda qualquer tipo de mudança social estrutural no país. Já no seu segundo mandato (2006-2010), contou com um cenário de estabilidade econômica interna e internacionalmente, podendo conciliar os interesses das classes e do capital, tendo um crescimento no investimento público (Machado et al., 2024, p. 24-25)

A despeito das políticas econômicas adotadas pelo governo Lula (2003-2010) não se afastaram como foi imaginado por sua base eleitoral, do neoliberalismo, essa inclinação para um Estado mais atuante na economia, principalmente com os programas sociais, marcou o governo petista, tendo sido a sua marca nas propagandas políticos partidárias a continuidade dessas políticas, alçando a candidata Dilma Rousseff, à presidência da república após o pleito de 2010.

Entretanto, a vitória no pleito eleitoral também pode significar o desejo, por parte da população, de continuidade dos investimentos em âmbito social, continuidade das políticas econômicas criadas durante o governo Lula I e II.

No mandato de Dilma I, não se notou tanta diferença com o seu antecessor no modo de governar nos primeiros meses. Em agosto de 2011, houve uma alteração no mercado mundial, reflexo da crise de 2008, desvalorizando monetariamente as moedas dos países europeus. O autor André Singer (2018) elencou nove medidas que a então presidenta adotou para preservar o capital brasileiro dessa crise.

A primeira medida adotada pela presidenta Dilma foi a de redução das taxas de juros. Entre agosto de 2011 a abril de 2013, o Banco Central minorou a taxa básica de juros de 12,5% para 7,25%, com isso, a taxa SELIC chegou em seu menor índice desde a sua criação, no ano de 1986. Sendo esse nível considerado baixo e no nível de países no centro capitalista (Singer, 2018).

Outras medidas, que têm consonância com o projeto econômico que o governo estava seguindo, merecem destaque, como o uso intensivo do BNDES; uma política industrial que visava a redução dos impostos sobre produtos industriais a bens de investimento e ampliação do microempreendedor individual (MEI); o controle de capitais, que tinha o objetivo de impedir a entrada de dólares no país para que se valorizasse o real e a proteção ao produto nacional (Singer, 2018).

Demonstra-se que as primeiras medidas econômicas do governo Dilma foram intervencionistas, no sentido de o Estado proteger os seus produtos e a sua moeda, assim como incentivar o seu mercado interno. Com a redução da SELIC mostrou-se também uma quebra com o rentismo brasileiro, uma vez que com o juro baixo, essa prática perde o sentido e o dinheiro investido em SELIC deixa de render como a taxa estando em duas casas, patamar encontrado pela presidenta.

Nota-se que a redução de forma abrupta da SELIC não trouxe nenhum efeito positivo para a dívida pública, não reduzindo. No Brasil, diferente dos outros países do mundo que tem a sua dívida pública fixada em títulos pré-fixados, o endividamento público acompanha a variação da taxa SELIC. No início de 2012, os títulos indexados à essa taxa de juros representavam 40% da dívida pública do país (Carvalho, 2018, p.92-93).

No começo do seu mandato até as manifestações de junho de 2013, a presidenta Dilma contava com uma popularidade que a deixava confortável, uma vez que tal popularidade foi colhida pelos investimentos no campo social realizado por seu partido nos ciclos anteriores, além da economia ter um desempenho favorável, ainda que tímido (Souza, 2018, p. 93).

Além do Partido dos Trabalhadores ter se saído vencedor em grandes centros naquele ano de 2012, marcado pelas eleições municipais, tendo conseguido eleger o prefeito Fernando Haddad, na cidade de São Paulo. No entanto, no ano seguinte, foi a virada de chave na popularidade da presidenta na época e na política brasileira.

O ano de 2013 inicia com a presidenta vendo-se obrigada a conciliar e indicar nomes que desagradaram tanto a base que ajudara a se eleger, como os políticos que compunham a sua aliança política, sendo um desses nomes o do pastor e deputado Marcos Feliciano, do PSC, para a presidência da CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias - da Câmara dos Deputados federais, sendo que o mesmo já havia usado das suas redes sociais para atacar o público LGBT e outros movimentos sociais (Souza, 2018, p. 94-95). Portanto, em uma tentativa de negociação com os partidos que compunham a coalizão do governo, a presidenta acaba por afastar o apoio que tinha de sua base.

No decorrer do ano de 2013, acontecem protestos. O primeiro recorte dos protestos demonstrou que tiveram origem com o MPL – Movimento Passe Livre - manifestando contra o aumento do preço da tarifa de ônibus e de metrô de São Paulo - SP. As passagens foram reajustadas em 6%, saltando do preço de R$3,00 (três reais) para R$3,20 (três reais e vinte centavos). O grupo protestava sempre que havia aumento.

Como relata Singer (2018, p. 103-105), as primeiras manifestações contaram com poucas pessoas e tinham um alvo certo: o aumento da tarifa. Ocorre que, no terceiro protesto, marcado por cenas de violência e destruição de patrimônio, gerando o recrudescimento policial por parte do governador de São Paulo, Geraldo Alckmin. Na próxima manifestação, que ocorreu no dia 13 de junho, a violência que marcou foi entre os manifestantes e os policiais. Sendo esse uso desmedido da força que acabou chamando a atenção do grande público para os atos.

Com a realização dos outros protestos, o público e as indignações mudaram. Segundo Maria da Glória Gohn (2014, p. 431), os eventos foram adquirindo um movimento de massa, insuflado pela revolta coletiva contra a política em geral. O movimento se formou por um grupo predominantemente oriundo da classe média e, na faixa etária, destacavam-se as presenças dos jovens.

Em sede parlamentar, o ano de 2013 foi marcado por discussões envolvendo duas PEC's, a 37 de 2011 e a 478 de 2010. Sendo que aquela teve o seu conteúdo levado para as manifestações, enquanto, esta teve seu conteúdo debatido pelos somente pelos parlamentares, tendo a sua aprovação antes mesmo de começar as manifestações de junho. Contudo, o seu conteúdo gerou alteração significativa no texto constitucional.

A PEC 37/2011, de autoria do deputado federal Lourival Mendes, do PTdoB[2] de Maranhão, tinha como proposta acrescentar o §10 no artigo 144 da Constituição Federal que viria com a seguinte redação "A apuração das infrações penais de que tratam o §1 e 4 deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente" (Brasil, 2011).

Como justificativa da propositura, o deputado alegou que, em sede de investigação criminal, fase essa responsável para colher provas compatíveis para elucidação dos fatos deduzidos judicialmente, sendo essas mesmas insuscetíveis de repetição via judicial. Sendo que a colheita realizada via polícia civil e federal traria maior robustez às provas, relegando ao Ministério Público somente fazer o juízo de conveniência para a propositura da ação penal.

Ante o fato de que competência privativa é entendida como competência única, o texto de propositura da Emenda Constitucional pretendia limitar que o Ministério Público agisse na produção de provas. Caso fosse aprovada, resultaria em uma diminuição nos poderes que o órgão ministerial vem desempenhando desde a Constituição Federal. Uma vez que se entende

[2] Atualmente é denominado de "Avante".

que quem tem competência constitucional para propor a ação penal, tem competência para colher os elementos que fundamentam essa propositura.

A insatisfação com o conteúdo da Emenda Constitucional era pública e notória dentro do Ministério Público, resultando em um nota divulgada pelo Conselho Nacional do Ministério Público no sentido de contrariedade à proposta pelos motivos de que a mesma demonstrava mais uma preocupação aparente com reserva de mercado por parte da polícias civil e federal do que com o própria democracia brasileira, uma vez que não seria saudável para a mesma concentrar em um único órgão a produção de provas (CNMP, 2012).

Sendo o sentimento de que a aprovação da PEC era questão de tempo, ainda mais porque no começo do corrente ano de 2013, o então PGR Roberto Gurgel denunciou o Senador Renan Calheiros (PMDB[3]-AL) ao Supremo Tribunal Federal pelo crime de prevaricação. A denúncia gerou um desgaste entre o Legislativo e o Ministério Público. O ente adotou uma postura de ganhar tempo até que aprovação da PEC, tida como certa, ocorresse. A população iniciou as manifestações de junho de 2013, aparecendo nos cartazes dos manifestantes o pedido específico pela derrubada da PEC 37. Em 25 de junho, dada a pressão vinda das ruas, coloca-se a versão original da PEC para votação e tem-se rejeitado por 430 (quatrocentos e trinta) votos contra 09 (nove).

Ocorre que os pedidos oriundos dos cartazes dos manifestantes não se deram de maneira orgânica, tendo o Ministério Público agido através de propagandas, seja por via panfletária, seja pelas redes sociais, usando formas simbólicas que o público das jornadas de junho de 2013, já estava habituado (Lemos e Barros, 2016). Uma dessas propagandas atribuir a PEC o nome de "PEC da impunidade", tendo esse termo prevalecido nos debates consistindo em mais uma reivindicação abstrata que marcou as jornadas.

Assim, tendo a propaganda ao seu lado, e a efervescência que tomava conta da população brasileira naquele período, o Ministério Público se apresentava como uma entidade apolítica e apartidária, que agia nas investigações somente de forma técnica e jurídica, portanto, ganhando apelo popular e da mídia para que a PEC não limitasse seus poderes de investigação como órgão acusador. Consequentemente, a PEC foi barrada ainda em votação na Câmara dos Deputados.

Outra PEC que foi votada no ano de 2013 foi nº 478 de 2010, proposta pelo Deputado Federal Carlos Bezerra, do PMDB, onde propunha pela revogação do parágrafo único do artigo

[3] Atualmente sob a sigla MDB - Movimento Democrático Brasileiro.

7° da Constituição Federal. Com isso, os empregados domésticos teriam seus direitos trabalhistas equiparados aos trabalhadores urbanos e rurais.

A PEC 478/2010, tinha como justificativa para a sua propositura que a mudança constitucional beneficiaria cerca de 6,8 milhões de trabalhadores domésticos, que assim teriam acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Seguro desemprego, além de contar com horas extras e benefícios previdenciários como o por acidente de trabalho. O parlamentar sabia que ocasionaria aumento nos encargos sociais e trabalhistas. Havendo essa diferenciação dentro do sistema normativo, estabelecia-se uma espécie de trabalhador de segunda categoria (Brasil, 2010).

Ainda considerando esse aumento no ônus trabalhistas, no dia 03 de abril de 2013, a PEC foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional número 72 de 2013, tendo o texto original sido alterado, uma vez que propunha uma paridade pura e simplesmente, porém, a alteração do texto não prejudicou o sentido material do novo parágrafo único do artigo 7° da Constituição Federal.

Tendo um investimento maciço em áreas sociais e o mais alto cargo do Executivo estar ocupado pelo PT há três ciclos eleitorais foram fundamentais para a aprovação dessa PEC. A incorporação no texto constitucional fez com que o Brasil estivesse de acordo com os tratados internacionais que regulam a matéria, como a Convenção sobre Trabalho Digno para Trabalhadores Domésticos - como a Convenção 189 sobre Trabalho Digno para Trabalhadores Domésticos - C189 (Roberts, 2018).

O governo Dilma saiu vitorioso com a nova redação constitucional, uma vez que fortaleceu uma base de eleitores que historicamente já votariam no candidato lançado pelo PT. Há a demonstração de que as pautas governamentais da situação ainda tinham um grande espaço para a discussão dentro do Congresso Nacional, mesmo que o clima de insatisfação com o governo já estivesse tomando conta por parte da população.

Desses dois debates Legislativos que atravessaram o ano de 2013, nota-se que o governo perdeu politicamente em um, mas acabou colhendo frutos no outro. Porém, a derrota do governo ficou mais marcada na continuação do governo Dilma Rousseff, uma vez que a campanha para barrar a PEC 37 caracterizou o governo como corrupto, adjetivo este que o acompanhou até o *impeachment*, tendo sido ventilado nas jornadas de junho e vinculando o governo como único responsável de uma má-prestação do serviço público.

Com os protestos do ano de 2013, o ano de 2014, esse sendo eleitoral, tornou o cenário político ainda mais imprevisível. Na esfera econômica, as grandes conquistas do governo Dilma

I foram se dissolvendo. A taxa SELIC atingiu 11%, aumentando para 11,25% em apenas três dias após a eleição presidencial. (Barbosa Filho, 2020).

Essas dissoluções das conquistas do primeiro mandato da presidenta impactaram diretamente no projeto de Estado e político que estava sendo implantado. As propagandas eleitorais da presidenta se deram sob o slogan de que não haveria redução dos investimentos no âmbito social assim como não haveria nenhum retrocesso. Como retrocesso se entende que as conquistas dos governos do PT não poderiam recuar, principalmente envolvendo as conquistas sociais, uma vez que a grande base dos votos da sigla advém dos beneficiários dessa política. A então presidenta, Dilma Rousseff, ganhou as eleições do ano de 2014 com essas promessas.

Os autores Oswaldo Amaral e Pedro Floriano Ribeiro, mapeando os motivos que fizeram os eleitores a escolherem a reeleição, concluem que a avaliação sobre a gestão do primeiro mandato se mostrou uma preferência de voto em outro candidato, seja o Aécio ou a Marina Silva, no primeiro turno. Tendo a disputa desses votos do espólio da insatisfação com a administração petista intensificado entre esses candidatos. O julgamento sobre a questão econômica que o país se encontrava acabou se dissociando nas eleições, sendo que dos 46% que avaliavam o governo bom/ótimo, apenas ¼ considerava que havia tido uma melhora na economia nos últimos 12 meses, ou seja, grande parte do eleitorado não responsabilizava o governo pela condição econômica. Nas políticas públicas, surtiu um efeito positivo, mostrando-se que parte do eleitorado concordava com tais políticas. O programa Bolsa Família mostrou-se relevante no segundo turno. Além das outras variáveis, como as demográficas e socioeconômicas. (Amaral e Ribeiro, 2015, p. 118-119).

Logo após a sua reeleição, antes mesmo de tomar posse em 2015, em novembro de 2014, a presidenta anunciou uma mudança substancial na política monetária que guiaria o seu novo mandato, preferindo uma estratégia mais ortodoxa com o objetivo de uma rápida consolidação fiscal. Portanto, a estratégia abarcaria uma série de Cortes de despesas, aumentando os impostos, para assim controlar a dívida pública. Para haver essa tomada de decisão, teve-se que aumentar a taxa SELIC, sendo a mesma fixada em 14,25% em meados do ano de 2015.

Após sair vencedora do pleito de 2014, a presidenta optou por uma mudança na política econômica que vigorava até então, tendo como reflexo a indicação de Joaquim Levy para o cargo de ministro da Fazenda. Levy já era conhecido pela sua ortodoxia, sendo essa uma indicação visando agradar o mercado financeiro (Fonseca, 2016, p. 117).

A indicação e a preferência pela ortodoxia foram ao contrário dos projetos apresentados na campanha de 2014, assim como todo o programa de governo realizado desde 2011 (Fonseca,

2016, p. 117). Ainda no início de seu mandato como ministro da Fazenda, o ministro Levy realizou um ajuste fiscal que levou diretamente ao déficit de 0,6% do PIB para um superávit primário de 1,2% em 2015. Algumas outras medidas de ajustes foram divulgadas, como: redução de 58 bilhões nas obras do PAC; economia de 18 bilhões em auxílios previdenciários (Carvalho, 2018, p. 97).

Tendo mudado radicalmente a sua política econômica, a presidenta Dilma desagradou tanto a base que garantiu que a mesma fosse eleita, quanto a base que não conseguiu agradar, motivando a presidenta a mudar a rota, novamente, na pasta da fazenda, em dezembro de 2015, chamando Nelson Barbosa e apostando no tripé que vinha desde o governo Fernando Henrique Cardoso influenciando a economia: superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante.

Essa proposta, primeiramente com uma política mais ortodoxa, acenando ao mercado uma maior rigidez fiscal, e que somente com a indicação de um nome teria colhido os frutos econômicos, além de demonstrar uma incerteza sobre qual rumo à política econômica viria a seguir, uma vez que as políticas econômicas entre 2011-2014 em nada se pareceram com a apresentada no plano de Joaquim Levy, tanto que se volta atrás e escolhe um nome pensando na volta a política dos governos anteriores, Nelson Barbosa.

As tendências do governo brasileiro acompanhavam uma tendência global, a preferência de políticas por medidas de austeridade[4], como sendo "uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesas públicas pare restabelecer a competitividade" (Blyth, 2017, p. 22), medida essa pensada como necessária pelos governantes para que cessasse a dívida e houvesse uma economia saudável no país.

O sentimento gerado por um quadro de instabilidade política significa para um país periférico, como é o caso do Brasil, uma dificuldade com o mercado internacional, uma vez que as possibilidades de empréstimos internacionais e de atrair investimentos ficam mais difíceis. Porém, o que se mostrou, foi que nesses momentos que demandariam uma maior atuação Estatal, a saída encontrada pelos governantes foi a limitação de investimento.

A dívida que se desencadeou no sistema brasileiro não foi oriunda de investimentos nas áreas sociais, mas criado por um rombo no pagamento de juros da dívida pública. Tornando-se o contexto brasileiro voltado para o sistema rentista, operando com a emissão dos títulos da dívida pública pagando sobre esses títulos a taxa SELIC, tendo como consequência um processo acumulativo em que o Estado não consegue pagar pelos rendimentos, aumentado então o

[4] As discussões temáticas sobre austeridades são realizadas no subtópico seguinte juntamente com o neoliberalismo.

estoque da dívida (De Linhares e Gervasoni, 2022, p. 481). Com esse aumento da dívida, gerado pelo pagamento da dívida pública, as políticas de austeridade deixam fora do debate político a principal causa do endividamento.

Sendo esse debate político de austeridade voltado para responder aos anseios do mercado e não ao interesse da população que o elegeu, o Estado torna-se uma espécie de avalista das taxas de juros. Portanto, passa-se a figura de uma *res publica* para uma *res mercatiori*, uma 'coisa' do mercado financeiro em que se subsiste através de crédito. Desse modo, onde existia a discussão sobre Estado social e suas decisões políticas voltadas para atender sua população, tem-se políticas de austeridade para proteger o mercado (Dowbor, 2017, p. 133-134).

A agenda econômica do Partido dos Trabalhadores, nesses 13 anos de mandato presidencial, mostrou-se uma grande ponte para o passado. Ainda que houvesse mais investimentos em áreas sociais do que nos governos anteriores, não houve uma ruptura com o modelo já estabelecido, muito se devendo a figura de seu maior líder que conseguiu atrelar a sua imagem nos programas sociais que foram inflados nesse período, porém, não começou com o governo petista.

Enquanto sucessora de Lula, Dilma Rousseff não teve a competência política necessária para evitar um desgaste na imagem da sua gestão, assim como não conseguiu superar as condições econômicas de sua época. Essa sobreposição de fragilizações no cenário político, social e econômico foi uma das razões pela qual o Congresso Federal conseguiu instalar e prosseguir com o processo político-jurídico do *impeachment*, sendo o instrumento de destituição da presidenta para assumir o seu vice-presidente, responsável pela implementação do teto de gastos.

3.1 *IMPEACHMENT,* O CONTEXTO NEOLIBERAL EM QUE O BRASIL FIGURAVA NO ANO DE 2016 E A CONSEQUENTE QUEBRA CONSTITUCIONAL DO MODELO DE ESTADO ADOTADO

Neste subtópico é abordado o contexto ideológico dos acontecimentos antecessores da propositura da PEC 55/2016. Ainda que no subtópico passado o tema tenha sido ventilado principalmente na discussão sobre a PEC da impunidade, aqui são explorados os acontecimentos pós-eleição 2014, sendo que a mudança no discurso sobre os investimentos do Estado foi levantada para impor um limite de gastos com investimentos em âmbito social.

O processo de *impeachment* guarda semelhanças com a *Curia Regis*, que seria o conselho do rei na Inglaterra, responsável por prestar assistência jurídica para o mesmo.

Segundo Arthur Augusto Rotta e Paulo Peres, o *impeachment*, desde a sua origem, está relacionado com uma mudança institucional. Os autores afirmam que o instrumento de outrora não é o mesmo que conhecemos e utilizamos no nosso procedimento político-jurídico. Ainda que se saiba tal diferença, uma vez que o instrumento utilizado em sede de um governo absolutista não guarda semelhança com um instrumento utilizado em sede de democracia, o fim para que se utilizou tal ferramenta foi o mesmo: uma mudança no projeto político vigente (Rotta e Peres, 2021).

O fenômeno do neoliberalismo, que não é um fato exclusivo do Brasil, mostra-se uma corrente de pensamento crescente mundial. Entende-se por pensamento neoliberal, aquele que coloca em primeiro lugar o princípio da liberdade, sendo esse incompatível com a justiça social, pois a liberdade econômica é vista como sinônimo de sucesso econômico do indivíduo, sendo o Estado agente de influência nas políticas que afetam o livre mercado, enfraquecendo, assim, a justiça social (Mustafá, Anselmo e Silva, 2018, p. 418-419).

O termo "neoliberalismo" foi estabelecido no colóquio Walter Lippman, em 1938, associando ao termo aquelas conjunturas políticas que privatizam as propriedades e os serviços públicos, reduzindo radicalmente o Estado Social e indexando impostos atrativos para investidores estrangeiros (Brown, 2019, p. 28-29). Tal conceito, que se torna parte dos termos políticos, desenvolveu-se sobre dois eixos: alcance e profundidade. Sendo o eixo de alcance responsável por expandir as suas práticas, contudo, de uma forma paradoxal, enquanto estava tendo este alcance, o termo era incapaz de gerar um conceito monolítico, uma definição una de sua prática; já em termos de profundidade, deu-se de uma forma descentralizada, fracamente conectados, por átomos dentro da sociedade capaz de guiar os rumos políticos (Andrade, 2019, p. 214-215).

Nesse guia político, o neoliberalismo opera sob um dever-ser do Estado, idealizando uma utopia liberalizante em que o papel estatal é reduzido ao mínimo, com uma atuação progressivamente limitada. A figura do Estado apresentará dois significados para os governantes e para a população, sendo, ao mesmo tempo, aquele que existe e o que ainda não existe suficientemente, estando nos planos imateriais, de promessa, estando esse Estado apresentado como aquele edificante, sendo que a principal atuação do governante é objetivar e transformar o Estado do dever-ser em material (Foucault, 2008, p. 6).

Com essas duas figuras do Estado, há o modo de agir do governante, que é guiado pela transformação social do modo de ser, sendo, portanto, o neoliberalismo o fenômeno relacionado ao modo de existência em sociedade, e não uma ideologia. Essa transformação social é

vislumbrada dentro de uma lógica de mercado concorrencial e pautada na forma do mercado privado, porém, não se trata de mercantilização de tudo, mas sim de uma modelo mercadológico para além do mercado (Andrade, 2019, p. 219). Esse sistema é marcado por forças e poderes de oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais e atores financeiros e grandes organismo econômicos internacionais, e exerce força política pela definição do programa econômico em nível mundial, não se limitando a ideologia de mercadologia privada (guiando o Estado em um objetivo mercadológico), mas sendo este o seu próprio meio de agir (Dardot e Laval, 2016, p. 8-9).

Para um convívio entre a democracia e o capitalismo, é necessária uma vigilância para que não ocorra a acumulação de bens de maneira desenfreada e excludente, sendo uma forma de redistribuição desses ônus de acumulação a promoção de bens públicos, como saúde e educação pública de qualidade (Brown, 2019, p. 36-37). Considerando que o neoliberalismo está no agir da sociedade, mostra-se que as práticas governamentais que não consideram essa distribuição, marcam um transpassar com a linha da democracia, agindo o representante político não pelos interesses da sociedade, mas por interesse do mercado.

Os governos de Margaret Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos, foram os governos que iniciaram a difusão do pensamento neoliberal como política de Estado, criando políticas para o desmantelamento do *welfare state*, principalmente nas áreas da proteção social, previdenciária e saúde pública. Tais políticas contribuíram para aumentar a distância entre os ricos e os pobres daqueles países. (Mustafá, Anselmo e Silva, 2018, p. 148).

Naomi Klein, pesquisando sobre as obras do economista Milton Friedman envolvendo o capitalismo, identificou que somente uma crise, seja ela real ou percebida, produz uma mudança, conceituando esse fenômeno como “doutrina do choque” (Klein, 2007, p. 6). Em 1962, sob a presidência de João Goulart (1961-1964), fazendo um governo comprometido com a redistribuição de terras, salários mais altos e um plano que forçava as multinacionais estrangeiras a reinvestirem no território brasileiro uma porcentagem do seu lucro, ao invés de redistribuir seus lucros para os acionistas, o Brasil teve o aspecto econômico voltado para uma possível implantação do Estado social (Klein, 2007, p. 63).

Porém, com o a destituição de João Goulart da presidência do país, seguido pelo golpe militar, apoiado pelos EUA e liderada pelo general Humberto Castello Branco, este possuía o plano de reverter os programas sociais para abrir o Brasil ao investimento estrangeiro (Klien, 2007, p. 66). No início, os generais tentaram impor essa mudança de uma forma pacífica,

porém, sem sucesso pelo não uso da violência, de modo que impôs essa abertura ao capital estrangeiro de maneira violenta. Portanto, essa mudança na política econômica foi causada por um momento de ruptura institucional, ou, uma doutrina de choque.

Com a reabertura democrática no Brasil, por meio da Constituição de 1988, essa transição é marcada pela presença de uma elite interessada em manter a estrutura econômica da época, uma vez que era esta que detinha privilégios dentro dessa estratificação; uma massa que estava em dificuldades econômicas, com o grupo divididos em dois; um espectro possuía o objetivo de renovar a industrialização ao invés de apostar na importação, e o outro lado acreditava numa reformulação da democracia para que se adequasse ao neoliberalismo; o governo militar preocupado em anistiar os crimes cometidos por seus membros durante o período de chumbo; e os movimentos sociais, principalmente o estudantil e o trabalhista (Machado et al., 2024, p. 5).

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, ficou evidente que a Constituição em elaboração foi resultado de acordos e disputas entre diferentes grupos, refletindo o intenso debate político da época. Nesse contexto, destaca-se que o Brasil foi o último país da América do Sul a adotar políticas de viés neoliberal, em contraste com países como o Chile, onde essas políticas já haviam sido implementadas durante a ditadura do general Augusto Pinochet (1973-1990).

Nesses anos de disputa política, a economia brasileira estava sob vigência do plano cruzado, que tinha como fundamento a proposta de congelamento de preços, reforma monetária e a indexação generalizada, com o objetivo de afastar a inflação. Com o novo plano, surge a tensão entre classes dominantes, em especial nos setores comerciais e industriais, uma vez que os contratos de cumprimento no tempo não estavam prevendo tal mudança na economia, exigindo uma mudança no pactuado, gerando pressão de todas as partes (Moreira, 2017, p. 9-10). O objetivo de afastar a inflação só foi alcançado com a implementação do plano real, em 1994, idealizado pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, durante o mandato presidencial de Itamar Franco (dezembro de 1992 a primeiro de janeiro de 1995).

Apenas a partir da década de 90, em especial com a primeira eleição democrática depois da ANC, que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, que tinha como o principal feito político o afastamento da inflação, é que o Brasil sentiu os efeitos das políticas neoliberais. O então presidente deu início ao que seus antecessores chamavam de “modernização nacional”, sendo este plano o de fixar consonância com o Consenso de Washington, liberando a economia ao capital predatório internacional, trazendo como

consequência o declínio nas indústrias brasileiras, reformas administrativas e previdenciárias. O primeiro mandato (1995-1998) foi marcado pela abertura comercial debilitando a indústria nacional; processos de privatizações; sobrevalorização cambial e a redução de tarifas aduaneiras e a organização do Estado nos moldes neoliberais, enquanto o segundo mandato ficou marcado pelos desiquilíbrios econômicos e financeiros e também pelo aumento da dívida externa (Hermida e Lira, 2018, p. 45-48).

A própria formulação e implantação do Plano Real, com os resultados da eleição de 1994, que termina no primeiro turno, são elementos que compõem o neoliberalismo econômico brasileiro, visto que a disputa que existia era com um candidato mais à esquerda – Luiz Inácio Lula da Silva –, que somente viria a ocupar o cargo Executivo dali a dez anos, de modo que a sua eleição não significou um rompimento com a agenda de uma política neoliberal, mas sim, a continuidade com uma política redistributiva nas áreas sociais, combatendo o índice da desigualdade, como exposto nessa dissertação.

Como aliado do neoliberalismo, a repulsa que havia por qualquer ação política parecida com o Estado-Social, era um sentimento comum a nova classe média, os novos ricos, visto que essa parcela da população não necessitava desses serviços, tampouco era impactada por eles (Filgueiras, 2006, p. 185). Possuindo como estratégia política e eleitoral, o PT apostou na conciliação da classe média e da burguesia, e, para que isso ocorresse, adotou-se como mecanismos as políticas públicas de distribuição de renda e a ampliação do mercado consumidor (Hermida e Lira, 2018 p. 51).

Adotando essas políticas, principalmente as que investem no caráter consumista, o governo do Partido dos Trabalhadores deixa de enfrentar o bloco hegemônico formado pelos interesses do capital estrangeiro, acabando dominado pelos índices internacionais da economia e condicionando o seu sucesso ou fracasso às condições de compra. Esse não enfrentamento se volta contra o partido na década de 2010, uma vez que a figura do partido estava abalada pelas denúncias de corrupção, que alcançaram todos os integrantes do partido político, pois a figura de seu maior expoente que se encontrava em queda de popularidade.

Demonstrado no subtópico anterior a mudança que houve do tratamento entre o Estado e a sociedade envolvendo o destino do dinheiro público, tendo o recorte no momento em que se idealizou a indicação da presidenta Dilma Rousseff até o momento da sua deposição, Luciana Tatagiba demonstra que as mobilizações dentro do governo Dilma, em especial as de junho de 2013, ressoariam em uma mudança nas políticas implementadas pelo Estado brasileiro no ano de 2016 (Tatagiba, 2018, p.98-99).

Tornando-se insustentável a manutenção do governo federal pela presidenta, ainda que cedesse em algumas reformas, afastando-se assim do projeto que a elegera, tais reformas não seriam suficientes para o projeto neoliberal que permeava o pensamento político daqueles períodos. A oposição e o meio político, utilizando o *impeachment* para promover essas reformas econômicas da agenda neoliberal, provocaram, em uma analogia, o resultado de "uma arma nuclear, cujos efeitos podem ser devastadores sobre a estrutura democrática-constitucional" (Kozicki e Chueiri, 2019, p. 161).

Sendo esses impactos na estrutura democrática-constitucional sentidos através de mudanças legislativas onde o governo que assume não teria o compromisso com uma base eleitoral uma vez que sequer foi eleito para aquele cargo, tornando a mudança institucional muito mais acessível e possível.

A ocupação do cargo de presidente do Executivo por Michel Temer só foi possível graças a um golpe na democracia. Robert Dahl, pesquisando sobre a democracia, elenca que para o regime democrático deve observar critérios de inclusão a ser seguidos, sendo um desses a aquisição de entendimento esclarecido (Dahl, 2001, p. 50).

No pleito eleitoral de 2014, os candidatos Dilma Rousseff e Aécio Neves, disputaram o segundo turno das eleições apresentando seus projetos de governo: Mais mudança e Muda Brasil, respectivamente, de modo que suas campanhas foram voltadas para a apresentação desses projetos, assim como nos debates e toda a divulgação que as mídias digitais e tradicionais elaboravam sobre o pleito. A divulgação dos projetos de governos é algo que vincula o político com seus representados, ainda que se tenha uma discricionariedade quando assume o cargo, o entendimento esclarecido de que seguiria por aquele projeto foi cumprido.

Outro requisito estabelecido por Robert Dahl sobre os regimes democráticos é exercício de controle por parte dos cidadãos sobre os governos eleitos (Dahl, 2001, p.50). Esse exercício de controle é feito por meio da votação e pelo que foi exposto no seu plano de governo, seja essa exposição midiática ou não. Em uma não apresentação do projeto de governo para o escrutínio popular, a ocupação do cargo por esse político já ganha contornos de não democrático. O projeto que Michel Temer se embaçou durante a ocupação do cargo foi elaborado pelo seu partido, o PMDB, somente no ano de 2015, sendo intitulado de "uma ponte para o futuro".

O procedimento de *impeachment*, além das características que fogem da normalidade democrática, possui contornos de autocratização, compreendida como o fenômeno de não funcionamento adequado das instituições eleitorais, podendo ocorrer com a permanência destas

e dentro da aparência de um sistema democrático, podendo ou não ser o direito instrumento desse processo de afastamento do regime democrático (Gaspardo, 2024, p.6-7). O procedimento contou com a mobilização de todas as instituições republicanas para que ocorresse, inclusive, com a participação do ministro do Supremo Tribunal Federal no rito do Senado Federal.

Cristiano Paixão analisa os acontecimentos de 2016 como um golpe desconstituinte, observando que o deputado Michel Temer, em junho de 2005, apresentava a PEC 157, onde objetivava uma revisão constitucional por parte do Congresso Nacional, justificando nos "excessos" que a Constituição trazia consigo, citando o professor Manoel Ferreira Filho, tinha como objetivo a revisão constitucional por parte "dos mais sábios" (Paixão, 2016, p. 83-85).

Com o uso do instrumento do impeachment, Michel Temer rompe com a democracia ao desconsiderar a escolha política feita nas urnas dois anos antes. Nesse contexto, as instituições falharam em assegurar o respeito à vontade popular, configurando um cenário mais próximo de um golpe do que de um legítimo procedimento parlamentar de fiscalização e impedimento do Executivo. O golpe de Estado não assumiu a forma bélica e marcada por tanques de guerra e ocupação do poder pelos militares, mas utilizou dos próprios instrumentos democráticos para se realizar e manter. Dessa maneira, houve o *impeachment* em sua formalidade, mas com a substância de golpe de Estado (Cavalcanti e Veneria, 2017, p. 145).

As mudanças legislativas que ocorreram nesses dois anos de governo Michel Temer (2016-2018), foram a reforma trabalhista (Lei 13.467 de 2017), o Decreto 9527 de 2018, que cria uma força tarefa para o enfrentamento do crime organizado no Brasil, a Lei 13.429/2017, que dispõe sobre a terceirização no contrato de trabalho; além da Emenda Constitucional tema desta dissertação, trabalhada em tópico específico.

Essas alterações realizadas pelo governo Temer, não encontraram freios institucionais para que fossem barradas, tendo sido, inclusive, algumas referendadas pelo Supremo Tribunal Federal, como a reforma trabalhista e possiblidade de contratação entre pessoas jurídicas diferentes, para atividade-fim da empresa, tese fixada no tema 725[5] com repercussão geral.

Tais mudanças no projeto político brasileiro estão em consonância com o modo neoliberal no mundo. O desfazimento dos direitos adquiridos através de processo histórico de maneira unilateral mediante um governo que assumiu, de forma ilegítima, demonstra um descompasso entre os projetos de governos. Ainda que o projeto que se sagrou vencedor nas

[5] É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.

eleições de 2014 tenha sofrido reformas, nenhuma delas foi capaz de alterar o quadro institucional como aquelas feitas a partir do *impeachment*.

Assumindo um compromisso voltado para o mercado financeiro, os anos do governo Michel Temer foram marcados por uma celeridade fiscal e uma queda na qualidade de vida e trabalho do brasileiro. Os desmontes nas conquistas sociais que foram realizados nesse período pós-*impeachment* até as eleições de 2018, mostram-se fundamentadas em uma dita crise financeira do Estado, onde os investimentos em âmbito social estariam gerando uma dívida ao erário. Como resultado, as políticas que beneficiaram quem sempre lucrou no país, ao mesmo tempo, geraram o aumento no número da população pobre[6] (Souza e Soares, 2019, p. 13-18).

Deste modo, a influência da ideologia neoliberal em parte da população tornou-se realidade política na medida, de uma maneira muito mais contundente, após o devastador *impeachment* da presidenta eleita, e conseguiu implementar as reformas visando a satisfação do neoliberalismo. Nos anos de vigência do governo petista, houve uma tentativa de conciliar o neoliberalismo com a distribuição de serviços e transferências de rendas para a base da população, portanto, a parcela mais carente. Nos anos que sucederam tais governos o que se observou com a implementação da política de austeridade é somente o lucro empresarial sem a distribuição, tronando o Estado com características empresariais e afastando as suas qualidades de prestação social

O governo Temer fundamentou toda as suas reformas na crise financeira do Estado, onde se via o investimento em âmbitos sociais como gastos e que teriam que ser cortados para um melhor funcionamento da máquina pública, uma vez que, sem o investimento em âmbito social, teria mais recurso em caixa para satisfazer o mercado financeiro.

Assim, fica evidenciado o contexto econômico em que o Brasil estava tendo suas taxas de juros aumentado exponencialmente, assim como a ideologia que permeava parte da população social e parte do meio político com o pensamento que o Estado brasileiro estava em uma crise financeira e, que com isso, deveria cortar suas despesas ao máximo para que pudesse ter uma economia saudável novamente. A partir desses dois contextos, pelas mãos de um governo pós-*impeachment* tem-se a proposição da Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos.

---

[6] Para um clareza metodológica, este tópico tem como finalidade expor os motivos ideológicos que foram responsáveis pela proposição da Emenda Constitucional do teto de gasto, com isso, não está dentro do escopo dessa dissertação a discussão envolvendo a crise financeira pelo Estado, inegável que o tal fundamento foi utilizado para que se criasse uma comoção para a aprovação da pauta que o governo federal tinha em mente naquela situação, a preservação e a manutenção de um Estado neoliberal ao invés dos investimentos em âmbitos sociais.

3.2 CONTEÚDO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016.

Neste subtópico são abordados os motivos justificadores utilizados pelo parlamento, para demonstrar como se deu a tramitação da proposta de emenda até a incorporação do texto em âmbito constitucional, assim como apresentar as mudanças ocorridas no texto da Constituição. O objetivo é demonstrar que os discursos vigentes à época, apresentados nos tópicos anteriores, assim como a política econômica que se encontrava o Brasil, serviu de pano de fundo para que fosse possível a aprovação de um teto de gastos.

Antes mesmo do processo de julgamento de *impeachment* pelo Senado Federal, o Poder Executivo assumido pelo agora presidente Michel Temer submeteu à Câmara dos Deputados a proposta que visaria criar um Novo Regime Fiscal para a União que foi protocolada como a PEC 241/2016. Apresenta-se como razões justificadoras a um cenário de crise financeira aguda e que o remédio a médio e longo prazo seria cortar os gastos nas contas públicas, nos moldes apresentados por tal proposta.

O texto inicial da proposta de alteração foi apresentado dia 15 de junho de 2016 na Câmara dos Deputados, tendo sido proposto pelo Executivo federal, assinado pelo Henrique Meirelles, que estava como Ministro da Fazenda do governo Michel Temer. Segundo o texto inicial, a proposta previa alterar o Regime Fiscal, onde vigoraria tais alterações pelo prazo de 20 (vinte anos). Sendo fixado, de maneira individualizada, as despesas primárias[7] (aquelas que excluem os juros) total do Poder Executivo, Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União. Compreendendo, tais limites, também a administração indireta (Brasil, 2016).

Para o ano de 2017, seria considerado limite da despesa primária o que foi realizada no ano de 2016, corrigida pelo índice IPCA, que é o índice responsável por medir a inflação no Brasil. Sendo assim, nos anos posteriores, os gastos públicos, com o teto reformulado por esse novo regime, seria somente possível o governo federal aplicar subsídios financeiros que estariam cobertos pelo índice da inflação, sendo que esse índice também guiará a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como a Lei Orçamentária Anual.

Considerando que a redação original da proposta deixaria alguns gastos públicos fora desse teto, como as transferências constitucionais; os créditos extraordinários do artigo 167,

[7] Despesas primárias são aquelas realizadas pelo governo a fim de prover bens e serviços para a população, como saúde, educação, construção de rodovias, além dos gastos necessários para a manutenção da própria estrutura do Estado. Sendo classificada em obrigatórias e facultativas. (Gadelha, 2017, p. 15).

§3° da Constituição Federal; outras transferências advindas da lei, onde será apurada a receita e a função pela qual está vinculada; bem como as despesas com aumento de capital de empresa estatais não dependentes.

A PEC previa, também, uma punição para os órgãos que não respeitassem tal imposição fiscal, estando o mesmo vedado a concessão de qualquer tipo de vantagem, aumento, reajuste, adequação das remunerações dos servidores públicos, excetos aqueles provindo de sentença judicial; criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; à admissão ou contratação de pessoal, que aumente as despesas e; estaria proibido de realizar um concurso público.

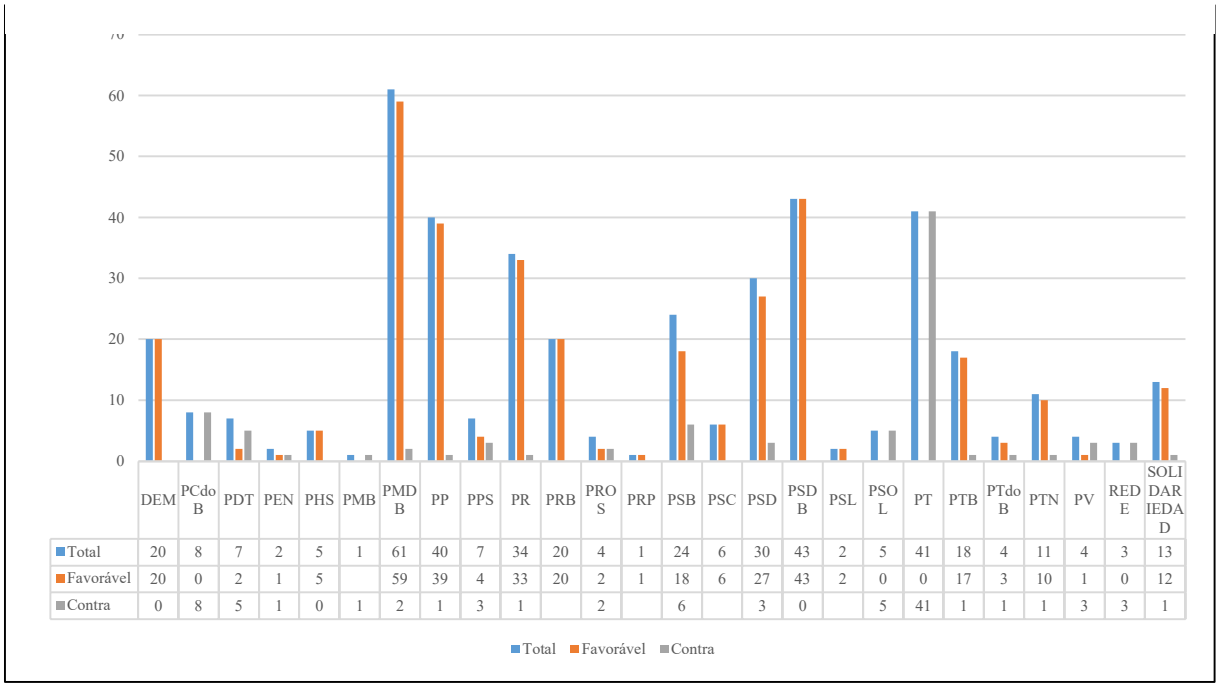
Acompanhando essa proposta no regime fiscal, estavam também os motivos justificadores para tal medida ser implementada, segundo o governo federal. Nessas justificativas, destacava-se a preocupação com o erário, afirmando que a mudança restabeleceria a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. Afirmando que com a ação do regime fiscal, criar-se-ia emprego e renda, uma vez que equilibraria as finanças públicas.

Demonstra uma justificativa de que a dívida pública do País passou de 51,7% do PIB em 2013, para 67,5% em abril de 2016, sendo que tais projeções indicariam que tal percentual chegaria em 80% nos próximos anos. As consequências desses números geraram a perda de confiança dos investidores e alta taxa de juros, essa responsável por comprometer a geração de renda e emprego. Admitindo que nos últimos anos aumentaram-se os gastos em políticas públicas, porém, a exposição de motivos afirma que não foram levadas em conta as restrições naturais de investimento dentro de uma sociedade.

A proposta ainda elenca alguns benefícios que o novo regime fiscal traria para o país, como o aumento de previsibilidade da política macroeconômica; eliminação do medo do gasto público crescer, sem impedir que altere de onde vem as suas receitas; todos os benefícios visariam somente um ponto em comum, baixar a taxa de juros. Em âmbito social, reafirma a capacidade da medida de, por si só, gerar empregos e renda, contribuindo para uma melhor qualidade de vida dos brasileiros.

No dia 25 de outubro de 2016, foi votada no segundo turno da Câmara de Deputados, respeitando o rito constitucional, sendo o placar de 359 votos a favor e 116 contra (Brasil, 2016), de modo que os partidos votaram dessa maneira:

Tabela 1 – Votação em segundo turno na Câmara dos Deputados



	DEM	PCdoB	PDT	PEN	PHS	PMB	PMDB	PP	PPS	PR	PRB	PROS	PRP	PSB	PSC	PSD	PSDB	PSL	PSOL	PT	PTB	PTdoB	PTN	PV	REDE	SOLIDARIEDAD
Total	20	8	7	2	5	1	61	40	7	34	20	4	1	24	6	30	43	2	5	41	18	4	11	4	3	13
Favorável	20	0	2	1	5		59	39	4	33	20	2	1	18	6	27	43	2	0	0	17	3	10	1	0	12
Contra	0	8	5	1	0	1	2	1	3	1		2		6		3	0		5	41	1	1	1	3	3	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Destaca-se neste gráfico a totalidade de votos do partido DEM sendo prejudicada, vez que um integrante do partido, Rodrigo Maia, era presidente da Câmara dos Deputados na votação, retirado da totalidade dos votos, visto que o presidente é considerado somente para *quórum* e não para a votação, como demonstrado na tabela 1, assim como a totalidade dos votos do Partido PSB, onde o deputado Bebeto Alves, representando o eleitorado da Bahia, absteve-se.

Infere-se, a partir dos números, que houve pouca manifestação contrária dentro dos partidos políticos, e aqueles que deram-se conflitantes, na grande maioria das vezes, pouco se opuseram ao texto da PEC, enquanto a grande maioria do Partido estava indo no sentido de incorporar o novo regime fiscal na Constituição Federal.

A tabela revela ainda um grande apoio dos partidos à situação daquele governo pós-*impeachment*: os partidos políticos considerados tradicionais, como é o caso do PSDB, apoiado integralmente a reforma. A inclinada neoliberal que vinha sendo construída desde junho de 2013 chegava ao texto constitucional e tinha ressonância no parlamento, sendo que somente partidos considerados de esquerda votaram contra, na sua integralidade, a proposta, com exceção ao PMB, que detinha somente um representante.

O PT, partido que havia acabado de sair de um processo desgastante de *impeachment*, foi o único que, havendo uma representação substancial na Câmara dos Deputados, votou integralmente contra. Depreende-se dois significados da votação assumida pelo partido: i) Os integrantes do partido viram que as políticas assumidas pelo novo regime fiscal seriam diametralmente opostas a implementada pelo mesmo quando esteve à frente do Executivo federal; ii) havia um ressentimento dentro do partido por conta do recente *impeachment* (Brasil, 2016).

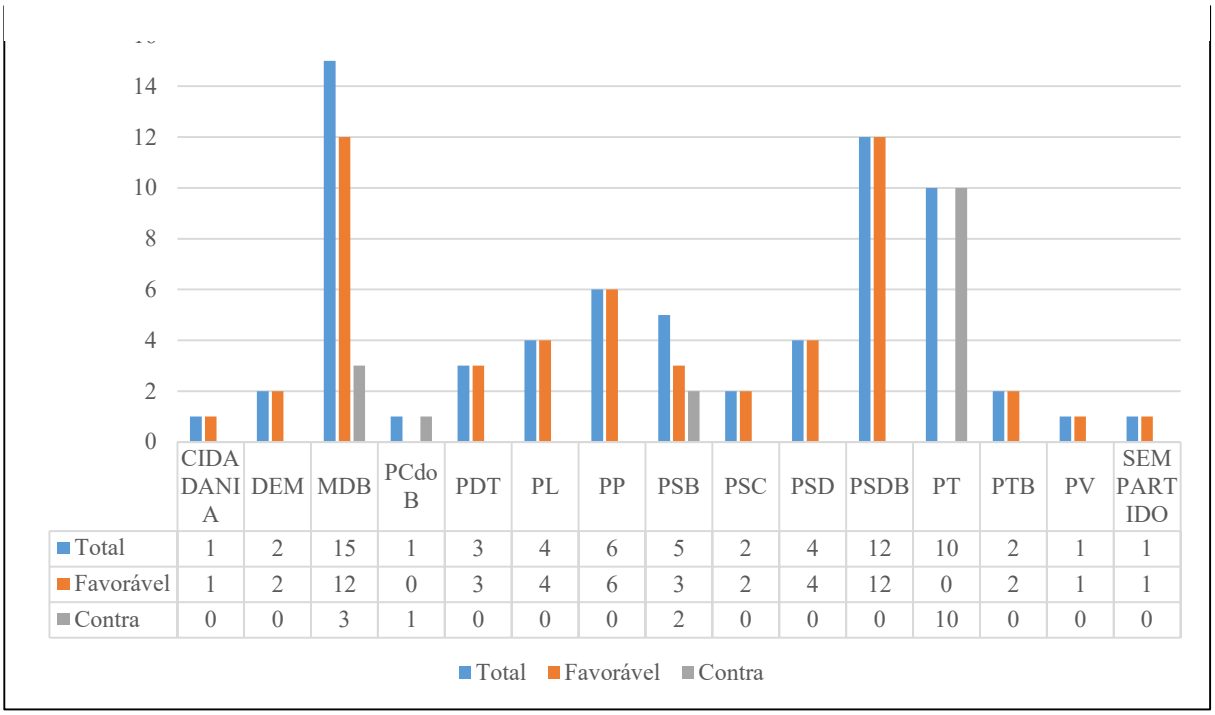
Qualquer que seja o significado da votação contrária, em termos ideológicos, neste plenário, o PT coloca-se como o partido contrário à ideologia neoliberal propaganda em âmbito nacional. Sendo o partido que sofreu os protestos durante o seu governo dessa convicção, e, mesmo depois de ter sofrido uma derrota com o *impeachment*, assume a posição de defesa contra o novo regime.

A proposta aprovada pela Câmara, em segundo turno, sofreu alterações substanciais durante o lapso temporal de seu protocolo até a aprovação em segundo turno e consequente remissão ao Senado Federal. Incorporando os artigos 106 a 109, sendo que a proposta a emenda inicial estipulava somente até o artigo 105, inclusive este tendo a sua redação alterada do texto inicial.

Com as alterações, o texto aprovado pela Câmara previa que as aplicações mínimas em ações e serviços públicos referentes à saúde e ao ensino seriam aplicadas no ano seguinte, sendo somente corrigido pelo índice da inflação, o IPCA. As inserções realizadas em âmbito da Câmara dos Deputados, ainda previa que, qualquer proposição legislativa que, crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (Brasil, 2016).

A proposta aprovada caminha para o Senado Federal, respeitando o trâmite das emendas constitucionais, agora sob o número de PEC 55/2016, sendo que no dia 13 de dezembro de dois mil e dezesseis, houve a votação em segundo turno pela incorporação do novo regime fiscal, tendo ficado dessa forma a votação por partido (Brasil, 2016).

Tabela 2 – Votação em segundo turno no Senado Federal



	CIDADANIA	DEM	MDB	PCdoB	PDT	PL	PP	PSB	PSC	PSD	PSDB	PT	PTB	PV	SEM PARTIDO
Total	1	2	15	1	3	4	6	5	2	4	12	10	2	1	1
Favorável	1	2	12	0	3	4	6	3	2	4	12	0	2	1	1
Contra	0	0	3	1	0	0	0	2	0	0	0	10	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Havia 70 (setenta) presentes na votação, porém, como previsto no regimento interno, o presidente do Senado Federal – na época o senador Renan Calheiros, do partido MDB –, não possuía direito ao voto.

Além do presidente, alguns outros senadores não exerceram seu direito ao voto, ainda que estivessem presentes, a saber: Davi Alcolumbre do DEM; Jader Barbalho, João Alberto Souza e Rose de Freitas, todos pertencendo do MDB; Wilder Morais do PP; Zezé Perrella do PTB; Fernando Collor do PTC; Randolfe Rodrigues do REDE e Marcelo Crivella do REPUBLICANOS. Registraram outras ausências, como do senador Romário, por licença Saúde, e de Virginio de Carvalho, por licença particular.

Destaca-se o conflito dos votos do partido PDT que, na Câmara dos Deputados votou, em sua grande maioria, pela não instituição do novo regime fiscal, mas, em sede de votação no Senado Federal, foi inversa, de modo que os senadores votaram, em sua integralidade, pela adoção do Regime. Infere-se dessa mudança de posição partidária que, enquanto a Câmara dos Deputados estaria mais influenciada a decidir de acordo com interesses dos eleitores, o Senado Federal estaria mais inclinado a decidir pelo orçamento. Sendo o Novo Regime uma forma de influenciar diretamente o orçamento dos Estados, ainda que não crie novas formas de arrecadação, limita os gastos realizados.

O texto final do novo regime fiscal foi para a promulgação no dia 15 de dezembro. O presidente Michel Temer assinou as alterações para que, no dia 16 dezembro de 2016, fosse publicada a promulgação em diário oficial, e assim foi incorporado o novo regime fiscal, por meio de Emenda Constitucional 95 de 2016, estabelecido por uma ideologia neoliberal que ambientada a política com o objetivo de diminuir os juros e melhorar as contas públicas.

3.3 (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL

Neste subtópico, são analisadas as questões relativas à constitucionalidade da Emenda Constitucional 95 de 2016, considerando o princípio de vinculação do poder constituinte derivado ao poder constituinte originário. Tal análise parte do pressuposto de que apenas o poder constituinte originário é ilimitado, enquanto o poder derivado deve respeitar os fundamentos e os objetivos estabelecidos na formulação da Constituição, sem desviar-se dos princípios que a sustentam. O tópico tem como objetivo demonstrar a quebra de uma ideologia que permeava sobre a Constituição de 1988, tendo a emenda alterado sua forma de interpretar a ideologia que era vigente na época de sua promulgação, invertendo o seu conceito.

O poder de reformar a Constituição por meio de emendas é um dos mecanismos previstos para que a Constituição não se torne obsoleta com o passar dos anos, esvaziando o seu sentido axiológico por não mais refletir os valores fundamentais daquela sociedade. A reforma é pensada para que se oxigene o corpo constitucional sem passar por um evento de ruptura como foi para que houvesse a promulgação do texto constitucional.

Com esse desenho institucional, há a ocorrência de dois poderes: o constituinte e o poder derivado reformador. Sendo aquele o idealizador da Constituição, não estando limitado a nenhum ordenamento jurídico, uma vez que com a constituição tudo está sendo reformulado. O derivado é aquele que já existe um ordenamento que o vincula, não podendo haver reforma contrária ao que foi idealizado pelo poder constituinte.

Ante esses dois poderes, analisando os limites das emendas constitucionais, conclui-se que, além de ser vinculado a um sistema jurídico existente, o poder derivado é considerado subordinado ao poder originário:

> A relação conceitual entre poderes constituintes e constituídos é a de subordinação. Os poderes constituídos são poderes legais (competências) derivados da constituição (e são por ela limitados). Devem a sua existência ao poder constituinte e dele dependem; assim, o poder constituinte é superior a eles. Em contraste com o poder constituído, o poder constituinte manifesta poder ilimitado – ilimitado, pelo menos no

> sentido de que não está vinculado a regras e procedimentos constitucionais anteriores (Yaniv Roznai, 2014, p. 89).

Nesse sentido, considerando essa limitação, questiona-se quais são esses limites implícitos encontrados pelo poder constituinte reformador, ou seja, aqueles que vão além dos limites já estabelecidos pelo poder originário. Esses limites explícitos, analisados de forma estrutural, estão intrinsecamente ligados à soberania da Constituição. Em outras palavras, uma Emenda Constitucional não pode ser usada como meio para extinguir a própria Constituição. Além disso, outro limite explícito, decorrente do primeiro, é a impossibilidade de utilização de emendas constitucionais para destruir os princípios fundamentais que sustentam a Constituição (Roznai, 2014). O autor aprofunda sua análise sobre os limites do poder originário, defendendo que os limites explícitos não são meras declarações formais, mas sim parâmetros concretos que devem ser observados. Assim, Roznai argumenta que o Judiciário deve atuar de forma efetiva em casos em que tais limites conceituais sejam ultrapassados, conforme ilustra em suas análises:

> A inalterabilidade explícita não é meramente declarativa. Em alguns países, como o Brasil, Alemanha, e na República Checa, é aplicada através do exercício de fiscalização judicial das emendas constitucionais, garantindo sua compatibilidade com as disposições inalteráveis. Quando as emendas constitucionais são consideradas incompatíveis com valores, regras ou disposições protegidas pela inalterabilidade constitucional, podem ser declaradas inconstitucionais e nulas[8] (Roznai, 2020, p. 153).

Dessa maneira, conclui-se que a limitação imposta de maneira explícita pelo texto constitucional ao poder de reforma, decorrente do artigo 60, §4°[9], advém também de limites implícitos deixados pelo constituinte originário. Considerando que esses limites têm o objetivo de preservar a ideia promulgada na Constituição, sua alteração é dificultada justamente para preservar a autonomia do texto em face de interesses momentâneos de pequenos grupos que podem vir a fazer parte do corpo da política.

Para Jairo Néia Lima (2018), tal limitação explícita representa, ao prever cláusulas protetivas, a prevalência do projeto político consagrado vencedor na promulgação da Constituição em face da alteração do governo que irá ocorrer, garantindo a estabilidade política.

---

[8] No original: Explicit unamendability is not merely declarative. In some countries, such as Brazil,21 Germany,22 and the Czech Republic,23 it is enforced through the exercise of substantive judicial review of constitutional amendments, ensuring their compatibility with the unamendable provisions. When constitutional amendments are deemed incompatible with values, rules, or provisions protected by constitutional unamendability, they can be declared unconstitutional and void. Tradução feita pelo autor

[9] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

Indubitavelmente, o poder derivado reformador, ainda que esteja limitado nesses critérios, é uma forma de exercer a revitalização do texto constitucional. No modelo, por excelência, em que ocorre tal reforma, o parlamento é a instituição em que deveria haver a pluralidade de ideais, ou seja, onde o dissenso deveria caminhar para um consenso.

O autor Jeremy Waldron (2003) considera o dissenso como um fator relevante para as democracias, destacando que a sociedade é complexa e composta por diferentes visões e interesses. Nesse sentido, a solução para um ponto de intersecção dessa multiplicidade de interesses deve ocorrer no parlamento, pois o protagonismo dessa instituição conferiria legitimidade às normas e garantia de que as diversas visões sobre o assunto foram respeitadas (Bastos e Melo Neto, 2022, p. 62-64). Isso ocorre porque, quando perspectivas diferentes são submetidas ao debate coletivo, o resultado alcançado tende a ser mais adequado à coletividade do que decisões tomadas por uma única pessoa (Lima, 2018, p. 24), como acontece, por exemplo, quando normas constitucionais são decididas exclusivamente pelos ministros do Supremo Tribunal Federal.

O debate que leva à promulgação das emendas constitucionais, dá-se de maneira democrática, na visão procedimentalista, e, uma vez que a democracia envolve a pluralidade de ideias, não se pode abrir mão das arenas em que a disputa do consenso acontece e, quando transformado em Emenda Constitucional, há o consenso dado de maneira qualificada, dado o os mecanismos formais de propostas de emenda à Constituição estabelecem (Alves e Lima, 2017, p. 56-57).

Pesquisando sobre as Constituições do século XX, Gilberto Bercovici (2020) depreende que o Estado liberal estava com as suas estruturas cedendo, sendo agora o Estado um campo bélico de conflitos envolvendo atores que foram deixados de fora pelo liberalismo. Possuindo vanguarda do constitucionalismo, a Revolução Soviética de 1917, emergindo o pensamento de uma política econômica a partir de um conflito social e político, firmando um compromisso entre eles. A Constituição passou a ter um sentido de projeto que se expande por meio de todas as relações, não se tratando um instrumento da classe dominante, mas de um espaço onde ocorrem as disputas jurídico-políticas.

As constituições democráticas, apresentando um espaço para que ocorram a normatização dos interesses das classes, são o reflexo que se tem do Estado em que ela limita, ou, ainda, uma direção para as ações políticas que o Estado deve tomar nas propostas dos eleitos para que chegue a um consenso, tratando-se essa direção de um ideal a ser buscado.

O momento em que se deu os debates que viria a se tornar a Constituição brasileira de 1988 era de desconfiança política, pois o regime militar era muito recente, fragmentação dos partidos políticos e uma falta de visão hegemônica de projeto político para o país, sendo esse ambiente propício para os atores envolvidos buscarem normatizar no texto constitucional ao máximo de seus interesses, prerrogativas e aspirações (Viera e Barbosa, 2018, p. 376). Os grupos políticos que possuíam o interesse em aspectos voltados para um Estado de prestação social, obtiveram sucesso em normatizar tais preceitos em sede constitucional, tornando a Constituição brasileira uma direção a ser seguida.

A opção do poder constituinte originário brasileiro em 1987-1988, foi por uma promulgação de uma constituição dirigente, tendo como ideia as transformações sociais que o Estado poderia prover, sendo não somente uma garantia, mas sim um projeto para o futuro, uma bússola política, fornecendo as linhas de atuação para o meio da política chegasse à mudança social realizada pela vida do direito, dando força ao substrato jurídico ali previsto. A constituição possuía um plano de transformação social, reforçando os direitos sociais, erradicando a miséria e a desigualdade (Belo; Bercovici e Lima, 2019, p. 1771).

A Constituição da República Federativa do Brasil ficou conhecida também como Constituição Econômica, sendo sinônimo de dirigente, ou seja, a Constituição "não pretende mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la" (Bercovici, 2022, p. 53). Rejeitando a estrutura econômica estabelecida de outro modelo constitucional, ainda que dentro de um mesmo sistema capitalista, a Constituição Econômica norteia princípios que visam dirimir uma desigualdade social para ser cumprida pelas instituições do Estado, pensando, assim, em um Estado investidor em infraestruturas da sociedade.

Do mesmo modo, é demonstrado que na constituinte rompeu-se com as imposições advindas de técnicos, sendo chamado para formular a nova Constituição, o povo. Com isso, a partir dessa descentralização das ideias, assume-se não somente um único plano de governo, mas sim várias direções, em quesitos de investimentos, que os governos que assumiriam, teriam que tomar (Barbosa, 2012).

Importante salientar que, antes da emenda do teto de gasto, o país não se caracterizava como um investidor nas políticas sociais, como pode parecer demonstrar, sempre houve problemas relacionados com o investimento de despesas primárias pelo Estado, aquelas destinadas a atividade social, o que quer provar é que antes do novo regime fiscal, havia uma intenção de investimento, uma diretriz constitucional orientando a política que as aplicações oriundas do erário era uma prioridade e estava amparada constitucionalmente.

Vladimir Brega Filho, pesquisando sobre a vedação do retrocesso social no Estado brasileiro e português, conclui que a situação dos direitos sociais em terras brasileiras está longe de um ideal, sendo a saúde, educação e a assistência social totalmente desfiguradas de um Estado Social. O próprio Supremo Tribunal Federal, à época da pesquisa, citava em suas decisões o princípio da vedação ao retrocesso social, mas não o acolhia de forma pacífica. A decisões do Supremo está em consonância com o estado da arte dos direitos sociais brasileiro, uma vez que não tem como retroceder algo que sequer foi implantado (Brega Filho, 2014).

Como demonstrado no contexto econômico, a própria chancela da candidatura da presidenta Dilma no ano de 2010 se deu por conta da política em que a mesma operou no PAC, que tinha como objetivo investir nos direitos sociais elencados constitucionalmente. Além disso, havia no campo ideológico esse pensamento de investimento no campo social, como no caso da PEC das domésticas, valorizando uma melhor condição de trabalho de uma classe trabalhadora que sempre ficou esquecida pelas propostas de reforma trabalhista.

Com relação ao novo regime fiscal adotado, "atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé: superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante" (Mariano, 2019, p. 267), sendo o superávit primário compreendido em termos de arrecadação, ou seja, o governo arrecada mais do que gasta. Notadamente, a proposta de um novo regime fiscal parece uma medida acertada e compromissada com a austeridade, ocorre que, o novo regime também previu que não entraria nesse cálculo o montante utilizado para a amortização de dívida e para o pagamento de juros da dívida pública, gerando um efeito de incentivo ao rentismo pelas altas taxas de juros que o país enfrentava.

A meta inflacionária está relacionada com o próprio índice indexado no regime fiscal, o IPCA, responsável por medir a taxa inflacionária, enquanto a o câmbio flutuante tem relação com o valor da moeda baseada numa relação de oferta e demanda com moedas de outros países, modelo adotado pelo Banco Central Brasileiro desde o final dos anos noventa, não sendo propriamente uma novidade do teto de gastos.

Mariano (2019) citando John Maynard Keynes, defende a ideia que desequilíbrio e crises são inerentes não à política, mas sim ao próprio sistema capitalista. Com isso, para mitigar os malefícios dessa crise programada, há a necessidade de participação do Estado, não a sua omissão. Compreendendo essa participação em investimentos, principalmente em infraestrutura, uma vez que tem mais capacidade de gerar emprego. Com a adoção pelo novo regime, conclui-se que o Brasil fará o oposto do que o economista prevê, citando o estudo de

David Stuckler e Sanjay Basu, autores do livro "A economia desumana - porque mata a austeridade", Mariano (2019) alega que o estudo critica os Cortes, indo no sentido de que o retorno financeiro em tempos de crise vem exatamente de investimentos estatais, principalmente em educação e saúde.

Mariano (2019), continua o seu pensamento ao encontro de que o Brasil é um país que muito gasta com juros e amortização da dívida pública[10], enquanto tem gastos diminutos com investimentos oriundos das despesas primárias. O novo regime é um limitante somente nos gastos sociais, que já são considerados diminutos, enquanto a principal fatia do orçamento público, não teria alteração alguma no valor real e nominal despendido.

Conclui-se, por meio do pensamento da autora, que a emenda que instituiu o novo regime fiscal seria o caso de uma emenda inconstitucional, uma vez que nas suas exposições de motivo não trouxe o fator dos investimentos em gastos sociais e sendo a realidade totalmente contrária à apresentada na discussão envolvendo a sua fixação. Sendo a mesma frontalmente contrária aos ideais dirigentes da Constituição de 1988, onde queria que por meio do direito eliminasse, cada vez mais, a desigualdade social, com a emenda e sem os investimentos, aumentaria ainda mais a distância entre as classes sociais além de ter uma maior concentração das rendas pagas a títulos de juros de rentistas na mão das mesmas poucas pessoas já pertencentes a classe que não depende de investimentos na parte social do Estado.

Para Yaniv Roznai, considera-se uma emenda inconstitucional, em seu aspecto material, caso a reforma atinja no núcleo do pacto federativo estipulado pelo poder constituinte originário, como mostra:

> Para ser considerada invalidada pela violação do limite material do poder de Emenda Constitucional, uma emenda deverá afetar o núcleo essencial do princípio federativo, privando o ente estatal de poderes substantivos, privando-o de autonomia ou impedindo sua participação na a formação do testamento federal. Ou seja, se a emenda infringir gravemente a divisão de poderes entre as partes da Federação, a autonomia de cada uma delas ou a participação na formação do testamento desta entidade, violaria a caracterização do federalismo – e, portanto, viola as cláusulas inalteráveis. (tradução feita pelo autor)[11] (Roznai, 2018, p.42).

[10] De acordo com os dados disponíveis no portal da transparência, o governo federal pagou 45,57% do valor que arrecadou com Amortização/Refinanciamento da Dívida e Juros e Encargos da Dívida e destinou somente 6,91% para pessoal e encargos sociais (Transparência, 2024).

[11] To be considered invalidated by a violation of the material limit to the constitutional amendment power, an amendment will have to affect the essential nucleus of the federative principle, depriving the state entity of substantive powers, depriving it of autonomy or impeding its participation in the formation of the federal will. In other words, if the amendment gravely infringes division of powers between the parts of the Federation, the autonomy of each one of them or participation in the formation of the will of this entity, it would violates the characterization of federalism – and therefore violates the unamendable clauses.

Com a vinculação orçamentária feita pelo regime fiscal, o pacto federativo mostra-se corrompido, uma vez que extrai de um projeto de governo diferente do que instituiu o teto de gastos a possibilidade de investimentos nas áreas acobertadas pelo teto. Portanto, os investimentos que seriam atos discricionários[12], tornam-se vinculados, sendo sempre os mesmos do ano anterior, corrigidos pela inflação, até o ano de 2036.

Nem o mais pessimista dos eleitores tem para si que nesses vinte anos instituídos pelo teto a economia não poderia melhorar, ainda mais sendo um contrassenso da própria justificativa da Emenda Constitucional, que prevê uma limitação, mas esse retorno demoraria todo esse lapso temporal para que se surtisse efeito.

O autor israelense Roznai, ainda prevê que a saída para o teto de gastos seria uma análise de convencionalidade feita pelos tribunais internacionais, uma vez que a limitação dos gastos primários afetaria diretamente cláusulas pétreas relacionadas aos serviços prestacionais sociais do Estado e a primeira parcela da população a ser atingida pelas medidas é a mais carente. Comprova o seu pensamento alegando que o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS)[13], seria um programa que correria grandes chances de sofrer com Cortes em seu orçamento. Além dessas alegações, a inconstitucionalidade do novo regime também numa perspectiva formal, onde quem propôs o teto de gastos foi um governo ilegítimo que só chegou ao Executivo federal por meio de um *impeachment.* (Roznai, 2018, p. 46-51).

Partindo para uma investigação de inconstitucionalidade da emenda por meio do seu conteúdo vinculativo a agendas de novos governos, Fernando de Brito Alves e Jairo Néia Lima (2017), pesquisando sobre a desobediência civil nos pensamentos de Jürgen Habermas e Roberto Gargarella, encontram que essa seria a forma de aprofundamento da democracia, uma vez que seria o meio de se discordar de uma política vigente. Infere-se dessa proposição, ainda que os autores estivessem analisando o fenômeno da desobediência civil, que não é atrelada a qualquer forma e procedimental legal, que o pensamento discordante da ordem vigente, assim como a possibilidade de alteração da ordem política por meio do mesmo, é o tópico do corpo político Estatal. Não haveria razão de existir corpo político se não houvesse o dissenso.

Indo ao encontro do pensamento dos autores acima, Robert Alan Dahl sobre a compatibilidade da constituição e democracia, afirma que "a constituição deve ter em conformidade um único princípio elementar: tratar todos os membros (que estão sobre a constituição) como se fossem igualmente qualificados para participar do processo de tomada

[12] Respeitando os repasses constitucionais.

[13] Benefício assistencial voltado para as pessoas mais carentes da sociedade. Estipulando o pagamento de 1 (um) salário-mínimo para as pessoas que cumprirem os requisitos estipulados constitucionalmente.

de decisão política"[14] (Dahl, 1998, p. 37). Fernando de Brito Alves, analisando os conceitos substantivos da democracia, conclui que esta, em sentido do igualitarismo liberal, pode ser reduzida ao fenômeno da deliberação, traduzida mais como um desempenho de dissenso do que redução da periodicidade de votação (Alves, 2013, p. 83).

As deliberações dentro de uma democracia são feitas mediante os partidos políticos, ou seja, a participação e a influência na tomada de decisões que afetam a coletividade, dão-se através de uma ficção que é a representação das individualidades dos anseios de uma sociedade plural. Sabe - se que existe a existência da democracia direta, onde os próprios cidadãos se manifestaram, não necessitando da representação, porém, não é a adotada. Também se sabe dos conceitos excludentes de democracia, mas, para fins dessa pesquisa e do objetivo deste subtópico, adota-se o conceito da democracia representativa do igualitarismo liberal, aquela em que o dissenso vai ser manifestado através dos partidos políticos, em arenas de votação, no caso o parlamento, com a representação da sociedade nos partidos políticos.

Para Andityas Soares de Moura Costa Matos, não se pode mais pensar em democracia que não seja pelo viés representativo, sendo que a espécie representação substituiu o gênero da democracia, confundindo os conceitos e tornando a relação ideologicamente viciada. Sendo que o argumento contrário à democracia representativa, dá-se na antidemocracia das instituições de não representação política, considerando-as autoritárias, como é o caso da Organização Mundial do Comercial e o Fundo Monetário Internacional (Matos, 2020, p. 201-202).

A obra trazida do autor mineiro tem como ponto central a crítica com a democracia representativa, sendo a mesma um impeditivo para que se chegasse a uma democracia radical. Essa entendida tendo um pressuposto de "caráter social, aberto, multitudinário e constantemente constituinte do poder político, indicando que ninguém precisa obedecer a ordem de ninguém" (Matos, 2020, p. 245). A democracia radical seria compreendida como um eterno poder constituinte, as reformas estariam sempre desvinculadas de uma norma jurídica prévia, nesse aspecto, não seria possível falar em emendas constitucionais, somente em constituição, uma vez que os agentes responsáveis por emendar é o poder derivado e não o originário. Para o autor, haveria também o rompimento com a representação política, para que se chegasse nesse poder constituinte eterno.

Em uma democracia representativa, onde está pautada no dissenso, há efetivamente a presença dos partidos políticos para que a representação ocorra por meio daqueles candidatos

[14] The constitution must be in conformity with one elementary principle: that all the members are to be treated (under the constitution) as if they were equally qualified to participate in the process of making decisions.

que pertencem a tal partido. Sendo esses conceitualmente diferente das instituições civis não decorrentes de representação, uma vez que essas estariam dispostas a postular por seus interesses individuais enquanto os partidos políticos é um meio de representação de uma decisão coletiva daquele determinado segmento expressivo da sociedade.

A autora italiana Nadia Urbinati, em sua obra "Democracia Representativa"[15], de 2006, conclui que a democracia representativa não é a tomada de escolha arbitrária nem tão pouco a coleta desses resultados oriunda das escolhas, mas sim um entendimento comum de que rumo a política deve tomar, como mostra:

> Representação consiste numa práxis política que "não é apenas a realização de escolhas arbitrárias, nem apenas o resultado de negociações entre pessoas separadas, desejos privados." O raciocínio instrumental e o compromisso ocorrem no contexto de um entendimento comum sobre a direção política que o país deve ou não tomar[16] (Urbinati, 2006, p.70)

Partindo desse entendimento em comum que nasce a necessidade dos partidos políticos, uma vez que conseguem canalizar os interesses diversos de uma comunidade e agir em prol dos mesmos, assumindo - se ideologicamente como precursor de tal ideia a fim de agrupar os interessados naqueles objetivos, a autora conclui pela indispensabilidade dos partidos políticos dentro de uma democracia representativa:

> Grupos políticos (ou partidos) articulam o "interesse universal" de pontos de vista periféricos. São associações parciais, mas comunitárias, e pontos de referência essenciais que permitem que cidadãos e representantes se reconheçam, formem alianças e, além disso, se situem ideologicamente os compromissos que estão dispostos a assumir[17] (Urbinati, 2006, p. 70-71)

Logo, o dissenso será manifestado pelos partidos políticos que têm a legitimidade para representar os interesses daqueles que os elegeu a fim de buscar uma agenda política que se encaixe naquela representação.

Os autores Fernando Brito Alves e Lima (2014) investigam a importância do partido político dentro do sistema representativo, levando em consideração, também, os

---

[15] Representative Democracy.

[16] Representation consists in a political praxis that "is not merely the making of arbitrary choices, nor merely the result of bargaining between separate, private wants." Instrumental reasoning and compromise occur in the context of a common understanding about the political direction the country should or should not take.

[17] Political groups (or parties) articulate the "universal interest" from peripheral viewpoints. They are partial-yet-communal associations and essential points of reference that allow citizens and representatives to recognize one another, form alliances, and moreover situate ideologically the compromises they are ready to make.

multipartidários, muitas vezes acusado de ser o causador da crise democrática nacional. Apontam que os partidos políticos são atores políticos que se legitimam na democracia através da confiança de seu eleitor nos projetos apresentados, ou simplesmente por sua identificação, ou seja, o voto. Sendo o partido político potencializador de direitos fundamentais, uma vez que é através dele que o cidadão é representado, e tem seu pensamento valorizado, para a comunidade em que está inserido, consistindo no multipartidarismo uma ampliação desse conjunto de ideias que integram a sociedade. Portanto, o que legitima também os partidos políticos é a relação circular entre as instituições de governo, em especial o parlamento, com a população (Alves; Lima, 2014).

Dessa relação circular entre os partidos e a sociedade, Marcelo Neves (2001) referenciando Jürgen Habermas, certifica que o discurso – a comunicação – em um procedimento democrático, destacando que a legitimação de um procedimento Legislativo compreende por ser o verdadeiro lugar de integração social com o ordenamento institucional estatal. Tendo o procedimento valor substancial de legitimidade para como as decisões da coletiva são decididas.

Tecendo críticas ao sistema de representativo, Luis Felipe Miguel (2017) arremata que o efeito da representatividade é que as fronteiras não ficam tão bem definidas em se tratando de interesse particular ou ideologia, citando exemplos de alguém com grande notoriedade no meio público que se apropria de um partido para se eleger e impor as suas causas de interesses individuais como se fossem de interesse público. Admite que a representação é sempre contestada, mas acaba deslocando o foco da relação entre os representantes para as redes discursivas, sendo que essas redes são formadas por instituições de poder do Estado, assim como grandes polos de comunicação, que, em grande medida, já têm um interesse pré-estabelecido (Miguel, 2017).

Dado esse panorama sobre o consenso e o dissenso dentro de uma sociedade democrática, concluiu-se que o novo regime fiscal estabelecido é inconstitucional por retirar o dissenso de um programa político de investimento de despesas primárias, uma vez que vincula essas receitas à inflação do ano anterior, afastando a possibilidade do corpo político exercer a discricionariedade e a deliberação para destinação dos valores arrecados em sede de despesas primárias. Retirando a possibilidade de deliberação, de imposição de uma agenda política voltada para esses investimentos, afeta diretamente o núcleo das deliberações, portanto, afetando também a própria democracia representativa, que se faz pelos partidos políticos terem essa possibilidade de levar a discussão pautas diversas, quando há uma vinculação dentro da

discussão, não há a necessidade de deliberar, sendo esse ato político de decisão coletiva vinculando a todos ao seu império. Questiona-se, ainda, o sistema de aprovação de uma proposta de emenda à constituição - o de maioria absoluta.

Em um modelo de votação de maioria absoluta para a aprovação de uma Emenda Constitucional, requer que haja ⅗ (três quintos) dos votos dos respectivos membros, sendo os ausentes considerados votos contrários à proposta. Com isso, exigindo esse consenso para a aprovação, de acordo com o que foi exposto, não haverá consenso quanto a matéria que será aprovada, e sim uma composição de interesse dos partidos para aquela aprovação ou não.

Considerando os gráficos de votação do segundo turno, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, demonstrado na tabela 2, percebe-se que somente um partido alterou a composição de seus votos – o PDT –, de modo que praticamente todos os outros partidos seguiram a mesma quantidade (em termos percentuais) nas duas votações, demonstrando que é mais provável que o parlamento seja uma forma de juntar pessoas com interesses em comum, do que propriamente o lugar do dissenso em que será escolhido a melhor proposta ali debatida.

Ainda sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos, o novo regime fiscal desconsidera as diferenças demográficas do nosso país ao instituir o mesmo investimento das despesas primárias para todas as regiões. Não se considera a diferença existente entre os Estados, nem a necessidade de cada um, englobando todos como se fossem um só e necessita exatamente da mesma quantia de investimento no campo social.

Segundo Roznai (2018), essa disposição da emenda afeta o núcleo do pacto federativo, com a consequência de privar o ente federativo da sua autonomia e impedindo a participação no orçamento federal. Com isso, a violação do pacto federativo acabaria, como resultado, também afetando as divisões dos poderes do Estado, uma vez que concentraria toda a possibilidade de discussão do orçamento no órgão da União, cabendo aos Estados somente a anuência dos repasses estipulados pelo novo regime.

Desconsiderando as diferenças demográficas e as necessidades de cada Estado, o novo regime fiscal atuará como um instrumento da desigualdade social, uma vez que com a sua imposição não conseguirá diminuir a diferença que há de necessidades entre os Estados, uma vez que com a aplicação das despesas primárias, somente corrigida com a inflação, na melhor das hipóteses a desigualdade se manterá. Já citado nesta dissertação, os investimentos que seriam acobertados pelas despesas primárias, antes do novo regime fiscal, estavam aquém da perfeição, chegando a estar em caso de calamidade em alguns Estados, restringindo os

investimentos nessas situações, as promessas constitucionais, principalmente a de dirimir a desigualdade, vão desaparecendo no horizonte.

Em contrapartida ao pensamento de inconstitucionalidade da emenda do teto de gastos, tem-se que as mudanças feitas através de Emenda Constitucional possuem o poder de oxigenar a Constituição, fazendo com que a mesma acompanhe a quadra histórica pela qual está passando, não permitindo que se torne obsoleta, permanecendo em consonância aos compromissos maximizadores contidos na Constituição Federal, onde é dotada de resiliência para se manter em vigor, mesmo nos momentos de enfrentamento e de ataque.

Juliano Zaiden Benvindo (2020), pesquisando sobre as constituições do Chile e do Brasil, compreende que os dois países têm um passado semelhante, porém, somente o Brasil optou por promulgar uma nova constituição após um período ditatorial, o Chile, na época de seu estudo, ainda mantinha a Constituição pinochetista.

O autor constata que as emendas constitucionais são mecanismo de estratégias para que se mantenha a Constituição, gerando um sentido paradoxal, sendo que "estas mudanças podem, em algumas circunstâncias, paradoxalmente ser um canal para mais democracia, mas ao preço de manter muitas outras partes conflitantes que são prejudiciais a esta mesma democracia praticamente intocada." (Benvindo, 2020, p. 406)[18]. Com isso, o custo de uma abertura mais democrática para a Constituição, por meio de emendas, poderia causar o próprio abalo do seu conceito substancial.

Seguindo sua pesquisa sobre as emendas constitucionais no território brasileiro, o autor cita especificamente o novo regime fiscal imposto via emenda, afirma que o ferimento ou não do núcleo da constituição somente poderá ser demonstrado com o passar dos anos, não bastando para isso o mero texto constitucional, como depreende na citação a seguir:

> É verdade que em 2016 o Congresso aprovou uma Emenda Constitucional muito controversa que visa congelar os gastos públicos por um período de 20 anos, o que prejudica economicamente a aplicação de muitos direitos sociais, num sinal claro de uma política constitucional preservacionista, alteração que relembra algumas estratégias de direita empreendidas desde a Constituinte Apesar disso, a conclusão de que isso irá subverter fundamentalmente o núcleo da Constituição Brasileira ainda está para ser vista nos próximos anos e as chances de que ela possa ser amenizados, por se revelarem inviáveis, são elevados. A Suprema Corte, posto que com parcimônia, tem interpretado progressivamente tais cláusulas inamovíveis em uma perspectiva mais ampla, posicionando-se como um ator legitimado a derrubar emendas constitucionais que violem o "princípio interno" da constituição. Ela não se comporta, portanto, como uma guardiã efetiva da constituição - cujas disfunções e proteção do seu status quo são ainda impressionantes - mas algumas decisões

[18] These changes may, in some circumstances, paradoxically be a channel for more democracy but at the price of keeping many other conflicting parts that are detrimental to this very democracy virtually untouched.

> importantes, especialmente em matérias de direitos individuais, apontam, em maior ou menor grau, para a defesa das credenciais democráticas brasileiras[19] (Benvindo, 2020, p. 416).

Demonstrando que, caso o novo regime fiscal se mostrasse prejudicial ao núcleo constitucional, o aparato institucional brasileiro teria um remédio para essa doença: O Supremo Tribunal Federal. Esse órgão que, atuando como Corte constitucional, poderia remover tal regime, pois cabe a ele decidir sobre as questões de direitos individuais dos cidadãos, podendo agir caso fosse detectado alguma quebra no pacto federativo. Com isso, infere-se que a legitimidade do Supremo Tribunal Federal está baseada na defesa de direitos individuais, compreendidos aqui, também, os sociais.

Com o avanço do neoliberalismo no mundo, o Estado tem sido percebido muito mais como um garantidor do capital do que como um promotor de políticas sociais. A crise, que frequentemente acompanha essas mudanças, teve origem como um fenômeno europeu e, posteriormente, se expandiu para o restante do mundo. Essa crise, seja de segurança, financeira ou social, é utilizada como justificativa para ultrapassar os limites entre normalidade e exceção, permitindo que políticas de exceção corroam o regime constitucional (Bercovici, 2020, p. 327-328).

Da mesma forma, o argumento de crise foi utilizado para justificar a proposição das PECs que instituíram o novo regime fiscal. Como mencionado em tópico anterior, o discurso em torno de uma crise financeira foi usado para confrontar disposições previstas na Constituição. Assim como os direitos sociais previstos constitucionalmente não se concretizam apenas com sua inclusão no texto da lei maior, a crise, por sua vez, também não foi superada com a implementação do novo regime fiscal.

Gilberto Bercovici (2020) demonstra que a época de uma estabilidade, um Estado instituidor e garantidor da ordem, chega ao fim, que com o fim da segunda guerra, a ideologia

---

[19] True, in 2016 Congress passed a very controversial constitutional amendment aimed at freezing public spending for a period of 20 years, which economically impairs the enforcement of many social rights, in a clear sign of a preservationist constitutional amendment recalling some right-leaning strategies undertaken since the Constituent Assembly. Despite that, the conclusion that it will fundamentally subvert the core of the Brazilian Constitution is still to be seen in the coming years and the odds that it may be softened, as it proves unfeasible, are high. The Supreme Court, though still sparingly, has also progressively interpreted such unamendable clauses in a broader perspective, and has positioned itself as a legitimate player to strike down constitutional amendments that violate the 'core principle' of the constitution. It has not behaved as an effective guardian of the constitution – its dysfunctionalities and its protection of the *status quo* are still astonishing – but some important decisions, especially in matters of individual rights, point, to a greater or lesser degree, to the defense of Brazilian democratic credentials.

vencedora conduz para um Estado semelhante a uma grande fábrica, uma empresa econômica. Tendo no caso brasileiro a cisão das constituições econômicas e financeiras, com a prevalência desta, com objetivo de garantir o capital privado, fenômeno esse que o autor classifica como constituição invertida.

A constituição invertida é aquela em que o pano de fundo é a crise do setor público, sendo ainda mais agravada nos países periféricos, aqueles do sul global. Dado esse cenário de crise o financiamento, ao invés de se destinar os investimentos em infraestruturas estatal, destina-se a assegurar o capital, etapa em que, o direito financeiro passa a servir à taxa de juros, rentismo e ao ganho privado, com proteção estatal (Bercovici, 2006, p. 69). Isso inverte a ideologia de uma constituição dirigente, pois antes o Estado era visto como um cumpridor de promessas sociais, onde a população poderia depositar as esperanças em serviços públicos de qualidade, mas com a inversão, o Estado delega esses serviços públicos para ter cada vez mais capital a se investir na dívida pública, juros e assegurar investidores estrangeiros.

Dentro da perspectiva de uma constituição invertida, o novo regime fiscal se adequa perfeitamente ao texto constitucional, uma vez que, conforme exposto, a maior parte dos gastos do Estado brasileiro são para o pagamento da dívida pública e amortização de juros, e, ao limitar as despesas primárias com os gastos sociais, voltaria todo o aparato econômico e financeiro da constituição para a proteção dessa ideologia neoliberal que permeia a contemporaneidade.

3.4 IMPACTOS POLÍTICOS-CONSTITUCIONAIS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016

Neste subtópico, são apresentados os impactos do novo regime fiscal sobre os direitos sociais. Após sete anos de vigência, já é possível analisar como têm sido feitas as destinações das despesas primárias do governo federal. A análise baseia-se nas propostas de emendas constitucionais que justificaram o descumprimento do teto de gastos durante o período de 2019 a 2022, sendo este o único lapso temporal que abrange um mandato presidencial completo, conforme os preceitos constitucionais, ou seja, quatro anos ininterruptos. Ressalta-se que o governo de Michel Temer, responsável pela idealização do novo regime fiscal, não completou esse período, assim como o governo Lula III ainda não o completou no momento da elaboração desta dissertação. A análise, ao focar no descumprimento do teto, revela em quais partes do orçamento ocorreram os desvios e como os recursos têm sido destinados.

Antes de tratar das emendas constitucionais formuladas para que se furasse o teto de gastos, é necessário trazer o conteúdo da Emenda Constitucional 100 de 2019 (Brasil, 2019), que incluiu no artigo 166 da Constituição Federal o parágrafo 12, que previa a obrigatoriedade de execução de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício financeiro anterior, provenientes de bancada de parlamentares de Estado ou Distrito Federal. A EC 100/2019, acrescentou também o parágrafo 10 no artigo 165 da Constituição, o qual prevê que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Dessa previsão, há a dicotomia entre orçamento autorizativo ou impositivo, que se diferenciam pelo protagonismo dos poderes (Santos e Gasparini, 2020). Enquanto no modelo autorizativo quem se destaca é o Poder Executivo, no que tange à discricionariedade dos gastos, no autorizativo, a primazia pela decisão da destinação dos recursos dá-se no Poder Legislativo. Com a EC 100/2019, a disputa pelo orçamento entre os poderes ficou patente, já que impôs ao Executivo, assim como o novo regime fiscal, a destinação de suas receitas.

No mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional 102, de setembro de 2019 – a primeira Emenda Constitucional a tratar diretamente de despesas que sairiam do teto de gastos. O artigo 107, em seu §6° da EC 95, que trata sobre as despesas que ficariam de fora da base de cálculo os gastos oriundos de cessão onerosa, aqueles contratos que a União firmou com a Petrobras, autorizando-a a extrair até 5 bilhões de barris de petróleo sem fazer licitação, como é firmado lei 12.276/2010, em seu §2- do artigo 1° (Brasil, 2016).

Portanto, com a fixação do novo regime, não poderia repassar aos outros entes federativos os valores que seriam adquiridos pelo excedente dos 5 bilhões de barris que a Petrobras conseguiu naquele ano, uma vez que o orçamento já estava imposto. Ainda que os percentuais tenham ficado de fora dessa Emenda Constitucional, a sua aprovação foi bastante comemorada pela situação governamentista, como retrata o próprio site Senado Federal (2019), sendo que o próprio filho do Presidente à época, o senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) comemorou afirmando que o Estado que o representa precisa do dinheiro para sanar as dívidas.

Outra Emenda Constitucional que foi utilizada para furar o teto fixado no novo regime fiscal, foi a 109 de 2021 (PEC 186/2019), que ficou popularmente conhecida como emenda emergencial. No que que se refere às alterações feitas no texto do regime fiscal, consta o acréscimo do parágrafo único no artigo 111, com a redação de que enquanto as vedações que foram trazidas também por essa emenda, forem aplicáveis, ficará suspensa a aplicação deste artigo do Atos de Disposições Transitórias Constitucionais.

Na Justificativa da PEC 186 de 2019 (Brasil, 2019), que viria a se tornar a EC 109/2021, tem como núcleo a preservação da regra de ouro[20] do orçamento público. Inicialmente apresenta o crescimento econômico no percentual de 1,1% no biênio 2017-2018, ressaltando que só não foi maior porque outras reformas que tinham como mote a austeridade fiscal não se concluíram.

A justificativa faz menção a Emenda Constitucional 95 de 2016, afirmando que a EC trouxe o realismo fiscal e a noção de que os recursos públicos são finitos, havendo um limite para que se invista. Os motivos justificares trazem dados de seu resultado, mostrando que o seu impacto no crescimento das despesas primárias saiu de 19,9% em 2016 para 19,8% em 2018, com previsão de fechamento em 19,7% no final de 2019.

Continuando na exposição da justificação, o Poder Legislativo afirma que o objetivo principal é a contenção das despesas obrigatórias, a fim de compatibilizar com o teto instituído, dispondo de instrumentos para que os gestores nos demais entes federativos consigam cumprir com o estabelecido, motivando as reformas tanto em âmbito constitucional, como nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórios.

As mudanças permitiram ao governo federal pagar o auxílio emergencial, tanto que a proposta dessa Emenda Constitucional ficou conhecida como PEC emergencial. Em seu artigo 3°, §1°, dispôs que a quantia de R$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), não seria considerada para os limites de despesas primárias estipuladas no artigo 107 dos atos transitórios constitucionais, motivo esse que deu o enrijecimento de algumas medidas fiscais trazidas pela Emenda 109/2021.

Ainda que não esteja disposto na Emenda Constitucional qual seria o valor do auxílio emergencial a ser pago durante a pandemia, foi estipulado o seu teto, não podendo o governo federal extrapolar o montante de 44 bilhões. Trouxe ainda instrumento de adequação para os Estado que extrapolarem as relações entre despesas correntes e receitas corrente superior ao índice de 95%, vedando, por exemplo, criação de cargo, admissão ou contratação de pessoal, entre outros instrumentos (Brasil, 2021).

No mesmo ano da Emenda Emergencial, foram propostas mais duas que visavam a flexibilização do novo regime fiscal, tendo em comum o objeto dos precatórios, ou seja, aquelas dívidas que têm o governo como devedor e que o pagamento está regularizado no artigo 100 da Constituição Federal. Essas emendas Constitucionais são as de número 113 e 114, e ambas

[20] É o regramento principalmente quando se refere a dívida pública, buscando coibir as despesas que a administração pública tem no presente sejam pagam com aberturas de financiamento, comprometendo assim as despesas futuras. De Acordo com Manoel Pires (Pires, 2019, p.49), ao estudar os efeitos da regra de ouro no contexto brasileiro, concluiu que ela, por si só, não assegura a sustentabilidade da dívida pública e que, para o seu cumprimento, é necessário medidas de austeridades fiscais onerosas para toda a sociedade.

tiveram origem advindas das discussões das PEC's 23 e 46 do ano de 2021, que ficaram conhecidas como "PEC do calote".

A proposta de número 23 de 2021 apresentada na Câmara dos Deputados (Brasil, 2021) foi justificada com base nas informações encaminhadas pelo Poder Judiciário para a composição da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas informações indicaram que o valor de R$ 90 bilhões deveria ser destinado ao pagamento de sentenças judiciais, ou seja, precatórios. Esse montante representaria um aumento de 143% nas despesas discricionárias e corresponderia a dois terços de todo o orçamento discricionário federal.

No sentido de evitar um esvaziamento dos recursos discricionários, a proposta baseava-se em seis escopos: i) afastamentos dos precatórios dos ritos tradicionais de pagamentos; ii) permitir o depósito de parte, ou a totalidade do pagamento, a depender do juiz da execução, quando o credor também se encontrar como devedor da Fazenda Pública; iii) em caso do item anterior, permitir o depósito em caso de cessão do precatório; iv) permitir o parcelamento do precatório quando o pagamento exceder determinado percentual da receita líquida da União; v) autorizar o encontra de contas dos valores de precatórios devidos por pessoa jurídica de direito público interno e; vi) atualizar o foro nacional, preservando as demandas coletivas (Brasil, 2021).

O conteúdo dessas emendas definiu um teto para o pagamento desses precatórios, mantendo o orçamento dentro do limite fixado pelo regime fiscal de 2016, sendo que esses pagamentos foram prorrogados até o ano de 2026, de acordo com a nova redação do artigo 7-A do ADCT. Os pagamentos dos precatórios que estavam sendo parcelado, assim como os pagamentos oriundos do FUNDEF, não vão compor o limite do teto de gastos.

As restrições que as emendas propunham possuíam duas preocupações: 1) Que os pagamentos dos precatórios não cumprissem o novo regime fiscal e; 2) uma contingência de pagamento de precatório por parte da União. Sendo que o argumento central de respeitar o novo regime fiscal foi crucial para que as emendas fossem aprovadas (Mascarenhas, 2023, p. 6-7).

Em seu artigo 3° da Emenda Constitucional 113, fixa o índice referencial da SELIC[21] para correção monetária e juros moratórios, nos pagamentos dos precatórios. Tendo esse índice no longo prazo, terá uma desvalorização do valor que o governo federal tem que pagar, uma vez que esse não é o índice utilizado para medir a valorização da moeda (Brasil, 2021).

[21] É a taxa de juros praticada em operações envolvendo títulos públicos federais. Sendo a taxa básica da economia do país, influencia as demais taxas de juros, como as de empréstimos, financiamentos e de aplicações financeiras (Banco Central do Brasil).

Essa emenda seria inconstitucional por conta desse índice, uma vez que “não possui lastro na variação efetiva da corrosão da moeda, mas sim na fixação, por um ente federal, com base em um cenário probabilístico” (Oliveira Neto, 2024, p. 152). Com isso, o governo além de não quitar com os precatórios, fixou um índice que na prática, faria com que aqueles valores ali contidos sofressem uma perda real. Sendo o novo regime fiscal utilizado como fundamento para não quitação e desvalorização da dívida quando se tem o Estado brasileiro como devedor (Oliveira Neto, 2024).

O autor Mascarenhas investigava se o não pagamento de precatórios teria influência sobre a dívida pública, no sentido de que, admite que o aditamento da dívida, como está esculpido nas emendas constitucionais, não tem o condão de influenciar na economia brasileira, uma vez que somente não incidirá sobre o teto fiscal naquele momento de postergação da dívida (Mascarenhas, 2023, p. 26).

As emendas constitucionais privilegiaram o orçamento público ao invés da satisfação de dívidas com seus credores. Compreendendo que o sistema permite esse parcelamento da dívida, ainda que em períodos longos, e, desde que não seja uma forma de calote ao contribuinte.

Dentro desse lapso temporal delimitado para este subtópico, a última Emenda Constitucional que criou instrumentos para não respeitar o regime fiscal adotado, foi a de número 123 de 2022, conhecida como emenda Kamikaze.

Na Justificativa de seu proposição, a PEC 1° de 2022 (Brasil, 2022), advinda do Senado Federal, continha quatro vetores de concessão de auxílio temporário, sendo para: i) auxílio diesel para caminhoneiros autônomos; ii) subsídio para compras de gás para famílias de baixa renda; iii) repasses feitos pela União visando garantir a mobilidade urbana dos idosos, com isso não sendo cobrado taxa em serviço de transporte público e; iv) redução dos tributos sobre os preços de diesel, biodiesel, gás e energia elétrica.

Manifesta que o Brasil estava colhendo as políticas que o governo federal estabeleceu na pandemia do CoronaVírus, no próprio texto da justificativa da propositura, atesta que a porcentagem da população que estava vivendo abaixo da linha da pobreza aumento, chegando no percentual de 16,1%, ou 34.3 milhões de brasileiros, sendo exatamente essa parcela que mais se beneficiaria da Emenda Constitucional, principalmente com o subsídio para comprar gás de cozinha.

Esclarece que tais medidas não têm o condão de influenciar no mercado nem no funcionamento normal desses produtos, gerando efeito somente quanto ao controle da inflação,

mas, com objetivo principal de diminuir a pobreza e melhorar a qualidade das famílias de baixa renda brasileiras.

Da justificativa já demonstra uma incompatibilidade entre ideologias, uma vez que a justificativa para a imposição da emenda do teto de gasto também se deu pensando numa melhora econômica e saúde financeira, porém, adotou-se a austeridade para tanto, agora, em 2022, em ano eleitoral, adota-se o investimento em determinados segmentos, principalmente destinados a população mais carente.

A Emenda Constitucional também previu a prorrogação do Auxílio Brasil, criado durante a pandemia, até o final de 2022. Dessa forma, o governo estendeu o benefício para abranger o restante de seu mandato, com todos os auxílios previstos na emenda tendo como prazo final o mês de dezembro daquele ano.

Com essas alterações constitucionais realizadas pelo governo da situação na época, infere-se que, por ser ano eleitoral, o mesmo gostaria que tais auxílios se revertessem em votos para a sua reeleição, ainda mais que a promulgação da Emenda Constitucional 123 deu-se a poucos meses antes do primeiro turno das eleições presidenciais. Passado o período eleitoral, e sabendo que não se deu a reeleição do presidente à época.

Foram gastos aproximadamente 1% do Produto Interno Bruto do país na transferência de recurso para os auxílios, sendo considerado o maior programa de transferência de renda da história do país, ainda que tais benefícios já tivessem uma data prévia para o seu término. consolidando, o que a população já previa, a polarização na disputa entre os candidatos da situação Jair Bolsonaro, contra um terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Avritzer, 2022, p.13-31).

Conclui-se que os gastos destinados aos auxílios, viabilizados pela Emenda Constitucional 123/2022, não alcançaram os resultados esperados pelo governo vigente. Uma das justificativas apresentadas foi o impacto da alta inflação, que reduziu o poder de compra dos valores transferidos. Assim, mesmo com o aumento nominal dos repasses, eles permaneceram insuficientes para atender às necessidades socioeconômicas da população beneficiária (Patriota, 2023, p. 210).

Com o desfecho da disputa eleitoral diferente do esperado pelo governo da situação, o governo eleito em 2022 percebeu a necessidade de revisar os prazos estabelecidos pela Emenda Constitucional 123. Nesse contexto, foi proposta a Emenda Constitucional nº 32, conhecida como PEC da Transição, apresentada na Câmara dos Deputados em 8 de dezembro de 2022.

A referida Emenda Constitucional, alterando o artigo 107, §6°-A do ADCT, estabeleceu que ficam excluídas do teto, despesas como projetos socioambientais, assim como acordos judiciais ou extrajudiciais, e decorrentes de desastres ambientais. As despesas envolvendo instituições federais de ensino custeadas com receita própria, doações ou convênio, contratos ou outras fontes. Vislumbrava-se um começo do fim do teto de gastos, com os preceitos que a nova Emenda Constitucional trazia (Oliveira, 2023, p. 13).

Prosseguindo, a essência da emenda da transição estava alocada nos programas de auxílio. O artigo 4° da emenda, fazendo referência às leis que instituíram o Auxílio Brasil, o Alimenta Brasil e o Auxílio Gás, ficariam dispensados de observar as limitações legais, não estando mais sob as balizas fiscais estabelecidas no teto de gastos.

Contudo, com os investimentos realizados em política de auxílio estando a margem de um regime fiscal impositivo pela ideologia que vigorava no momento da propositura da Emenda Constitucional do teto de gasto, não é o suficiente para que se vislumbre o fim do regime fiscal, uma vez que o mesmo, como demonstrado ao longo deste capítulo, não significou apenas a imposição orçamentária, mas toda uma ruptura com o pensamento que se tinha da Constituição, sendo àquela que, nos seus artigos iniciais, prometeu um Estado brasileiro menos desigual, com uma visão política mais atenta a população carente e vulnerável.

3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O capítulo aborda a Emenda Constitucional 95 de 2016, que inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) um novo regime fiscal. Por meio de tópicos, o texto explora questões centrais como: qual era o contexto político e econômico que motivou a proposta da PEC? Qual é o conteúdo da emenda? Trata-se de um conteúdo constitucional? E, por fim, quais foram os impactos político-constitucionais do teto de gastos? O objetivo é esclarecer os elementos que circundaram a promulgação do novo regime fiscal, destacando a relevância do contexto histórico e político que influenciou as decisões à época.

As políticas econômicas anteriores a 2016 não foram o único fator que motivou a implementação do novo regime fiscal; o contexto neoliberal predominante no país também desempenhou um papel importante. O projeto neoliberal, caracterizado pelo desmantelamento de investimentos em políticas sociais, especialmente nas áreas de proteção social, previdência e saúde pública, contribuiu para a adoção da austeridade fiscal. Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o novo presidente, Michel Temer, que não precisava se preocupar

com base eleitoral por não ter sido eleito, abriu caminho para a proposta do regime de austeridade incorporado pela Emenda Constitucional 95, priorizando interesses do mercado financeiro em detrimento das políticas sociais.

No contexto político e econômico de 2016, o governo, alinhado aos interesses do mercado, apresentou a PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados em 15 de junho daquele ano, antes mesmo do julgamento do impeachment de Dilma Rousseff. A proposta foi justificada pela preocupação com a dívida pública, que havia atingido 67,5% do PIB em abril de 2016, e pela promessa de que o regime criaria empregos e renda. Entre os argumentos favoráveis à austeridade estavam a previsibilidade econômica e o aumento da confiança dos investidores, com o objetivo comum de reduzir a taxa de juros.

O conteúdo da PEC estabelecia que o novo regime fiscal vigoraria por 20 anos, limitando as despesas primárias do governo ao valor do ano anterior corrigido pelo IPCA. Também previa sanções para órgãos que ultrapassassem esse limite. Além disso, destacava-se que as constituições do século XX, ao contrário das anteriores, têm força normativa, representando projetos políticos com impactos concretos. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, classificada como dirigente, buscava reduzir desigualdades e erradicar a pobreza, mesmo dentro do sistema capitalista.

As críticas de inconstitucionalidade ao novo regime fiscal basearam-se em três argumentos principais: (a) a violação do princípio diretivo da Constituição Federal, (b) a incompatibilidade material com os motivos justificadores da emenda e (c) o desrespeito ao pacto federativo, ao impor um teto de gastos a governos futuros, ignorando as diferenças regionais e demográficas do Brasil. Esse entendimento reforça a ideia de que, em um sistema democrático, o dissenso entre agendas partidárias é uma demonstração de normalidade.

Por outro lado, defensores da constitucionalidade argumentam que as reformas constitucionais, como a promovida pela EC 95, são mecanismos que fortalecem a democracia ao atualizar o texto constitucional, ainda que isso possa gerar tensões no sistema. Gilberto Bercovici, por exemplo, aponta que essas reformas muitas vezes transformam a Constituição dirigente em uma "Constituição invertida", moldada por interesses econômicos. Nesse sentido, o novo regime fiscal foi considerado adequado, pois respeitou os procedimentos previstos e refletiu o exercício democrático de reformular projetos constitucionais.

A Emenda Constitucional 95, no entanto, alterou mais do que os parâmetros fiscais; ela inverteu a ideologia da Constituição Federal ao consolidar a austeridade como um pilar das políticas públicas. Mesmo com emendas posteriores, a prioridade dada ao equilíbrio

orçamentário prevaleceu sobre as diretrizes sociais originalmente previstas na Constituição de 1988.

Na discussão sobre a (in)constitucionalidade da emenda, o Supremo Tribunal Federal surge como um possível ator para garantir a prevalência do âmbito social. Quando provocado, o STF tem o papel de assegurar que agendas de governos vencedores considerem também os interesses dos cidadãos representados pelos governos derrotados, evitando a imposição de políticas que vinculem as administrações futuras a uma lógica estritamente fiscalista.

4 CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Este subtópico examina a construção da competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para julgar processos relacionados aos direitos fundamentais. Para isso, apresenta, de forma cronológica, o desenvolvimento dessa atribuição ao longo dos momentos históricos que consolidaram uma ordem democrática após períodos autoritários. São analisados marcos importantes, como a Primeira Constituição da República e a Constituição de 1988, que atribuíram ao Judiciário a responsabilidade de proteger e assegurar os direitos vinculados à cidadania.

O principal objetivo é demonstrar que a legitimidade do STF não é um atributo automaticamente conferido pelos outros poderes da República, mas sim algo construído ao longo do tempo. Além disso, busca-se investigar se a legitimidade do Supremo, no contexto de seu desenho institucional, está diretamente relacionada à sua competência de defender os direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal foi a consequência da situação histórica política que o Brasil estava vivenciando. Ainda que fosse somente instituído com a promulgação da Constituição da primeira república, de 1891, já existia o desenho institucional que o órgão ocuparia.

Sendo essa arquitetura formulada ainda no Brasil Império, com a mudança da casa real portuguesa para o Brasil, em 1808, criou-se a Casa de Suplicação, com a competência para julgar pleitos em última instância. A Casa de Suplicação viria a ser substituída pelo Supremo Tribunal de Justiça, no ano de 1829, portanto, sob vigência da Constituição Imperial de 1824. Ainda que recém-criado, já havia movimentação para o transformar em uma Corte Constitucional, à semelhança da Suprema Corte Norte Americana (Direito, 2012, p. 256-258).

Como um desenho institucional de uma Suprema Corte que já viria ocupar nas instituições brasileiras, foi criado, por meio do Decreto 848 de 1890, a criação do Supremo Tribunal Federal. Onde dispunha, principalmente entre o artigo 5° ao 10° (Brasil, 1890), as atribuições desse novo órgão institucional. No artigo 9°, havia delimitado a competência do Tribunal, onde destaca-se a previsão do controle de constitucionalidade, podendo afastar lei ou ato que seja contrário à Constituição.

Na exposição de motivos do referido decreto, teve a preocupação de demonstrar que se tratava de algo totalmente novo, envolvendo os julgamentos dos recursos, agora como segunda

e última instância, afastando a característica de centralizador do governo monarquista que o sucederá. Sendo uma quebra e uma delegação do poder moderador que havia na figura do imperador. Era formado por quinze juízes e havia a previsão de ser julgado, por crime de responsabilidade, pelo Senado Federal.

Com a criação do decreto, o Brasil ainda não tinha proclamado a Constituição da primeira República, sendo a mesma vindo somente no começo do ano seguinte, em 1891. A Constituição reproduz o decreto em seu artigo 55, dispondo, pela primeira vez em sede constitucional, sobre o Supremo Tribunal Federal. Pertencendo à jurisdição federal, tinha como objeto a revisão das decisões das Cortes, quando violasse direito.

De acordo com Direito (2012), o Supremo foi criado para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos contra eventuais abusos que o Poder Executivo poderia vir a cometer, sendo o mesmo um freio institucional contra o Poder Executivo. Pelo momento histórico que o Brasil atravessava, a primeira constituição da República transmitiu parte do poder moderador que havia no Executivo para o Judiciário, em especial, para o órgão institucional recém-criado.

Verifica-se que a ambição era a construção de um sistema Judiciário sólido, capaz de enfrentar os atos advindos das outras instituições de poder, constata, no pensamento de Oliveira Viana[22] (1999), que acreditava-se que o Judiciário seria o remédio para os abusos do Poder Executivo e um fortalecimento da democracia, sendo o ponto vital da democracia brasileira, não concentrando no sufrágio eleitoral, mas sim no amparo jurisdicional ao cidadão e na defesa dos direitos individuais do mesmo, alcançando a todos da mesma sociedade, protegendo o homem operário contra os abusos do poderoso Estado, sendo que toda e antecessora proteção da liberdade individual concentra-se na eliminação da sensação de impunidade de quem pratica.

A preocupação com a restrição do conceito de cidadania é algo que permeia a sociedade. Aristóteles já buscava definir o cidadão como aquele capaz de exercer poder público e participar das decisões coletivas, embora esse entendimento fosse excludente, limitando-se a um pequeno grupo de homens livres, enquanto mulheres e escravos eram excluídos. Na transição da Idade Média para a era moderna, a concepção de cidadania foi influenciada por fundamentos filosóficos dos contratualistas. Somente com a Revolução Francesa o conceito adquiriu um caráter dúplice, reconhecendo os direitos fundamentais do homem para aqueles que vivem no

[22] Destaca-se que o referido autor é enquadrado como um dos expoentes do pensamento autoritário brasileiro. Suas obras também foram influenciadas pelo pensamento racista vinculado a antropossociologia (Rocha, 2022). A justificativa de trazer o pensamento do autor sobre o Judiciário de faz pertinente uma vez que a instituição recebeu esperanças de todas as correntes da sociedade brasileira, seja de uma corrente mais progressista, assim como de uma corrente mais autoritária.

território do Estado, enquanto este assume a obrigação de garantir esses direitos (Costa e Ianni, 2018, p. 44).

Para o conceito limitador de direitos fundamentais, no período até aqui exposto, faz-se necessário descrever o que se entendia como cidadania. Thomas Humphrey Marshall e Tom Bottomore, analisando a sociedade inglesa do século XIX, esboça o seu pensamento sobre cidadania sob o eixo do trabalho, colocando o homem da classe que pertence ao seu trabalho. Avançando nos estudos, o sociólogo afirma que a possibilidade de participação plena por todos na comunidade os torna cidadãos (Marshall e Bottomore, 2021, p. 19-20).

Com a participação plena na vida comunitária, a desigualdade não é tratada como elemento a ser eliminado para a concretização da cidadania. A desigualdade é um requisito para que haja essa participação plena, assim como também se faz presente na primeira categorização de cidadania do autor, o trabalho. Agindo a cidadania nas classes operárias onde se encontram o trabalho de cada indivíduo, a desigualdade operará por via labor, havendo uma valorização da profissão sobre a outra.

Avançando no tempo e no pensamento de Marshall e Bottomore (2021), no final do século XIX, divide-se a cidadania em três eixos: civil, política e social. Sendo a civil responsável por tratar dos direitos necessários à liberdade individual, sendo utilizado o processo legal para se alcançar tal direito, sendo assim, esse eixo é marcado pela instituição do Judiciário; sendo o político o direito de poder influenciar na vida comunitária, acesso e poder de decisão na comunidade em que se está inserido, sendo o parlamento a instituição correspondente; e social aquele compreendido desde um direito mínimo até o Estado de bem-estar social, sendo os sistemas educacionais e os de saúde ligados a esse eixo.

Fazendo uma ligação com as instituições recém-criadas pela república, a cidadania vista como três vetores ainda há a figura da desigualdade entre os indivíduos que ocupam o mesmo território, uma vez que, sabendo dessa desigualdade entre eles, pensasse no eixo civil/Judiciário para que na falta dos outros, esse sendo, o responsável por mandar o outro eixo responsável por agir. Inferindo-se, até numa visão conceitual de cidadania, que os autores esperavam muito do Poder Judiciário, ainda mais porque seria o poder mais antigo e com isso mais avançado dentro desse novo modelo republicano de Estado. Enquanto os outros poderes engatinhavam, o Judiciário já andaria a passos largos.

Contudo, o processo de formação dos direitos civis, advindos das revoluções dos séculos XVIII, também ocorreu levando a diferença entre os indivíduos, tendo como fundamento teórico a ideia de capital proferida por Adam Smith, no livro A riqueza das nações. Onde profere

que para ocorrer o desenvolvimento econômico e social só seria pela via da divisão do trabalho. Compreendendo esse fundamento, Sieyès busca a aplicação política dentro desse conceito na formação do poder constituinte francês (Pires e Lima, 2022, p. 166). Dessa forma, a construção dos direitos civis formou numa lógica empresarial, onde somente os cidadãos ativos, os que contribuem para o país são considerados os verdadeiros cidadãos, os grandes acionários dessa grande empresa (Sieyès, 2015, p. 95).

A cidadania e a classe social estão sempre em tensão, dentro do sistema capitalista, sendo que a pobreza é considerada um elemento necessário e indispensável dentro desse sistema, podendo ser eliminada somente através da educação e da administração imparcial, e não através da lei formal. A cidadania ajudou a guiar num processo de progressividade nas políticas sociais implementadas no séc. XX (Marshall, 2021, p. 43-54).

Bello (2010) conceitua a cidadania de Marshall, como a corporificação da ideia de seguridade social investida numa rede de proteção na qual obrigado o Estado a compensar as desigualdades sociais geradas pelo mercado, ou seja, sendo o Estado um equalizador e dissipador das desigualdades sociais. Assume-se, portanto, que a desigualdade de classe é algo inerente as sociedades, mas, o Estado por meio das suas políticas de prestação social conseguiria mitigar esses efeitos. Dentro da institucionalidade do Estado há quatro entidades que são capazes de realizar essas ações, sendo elas: os tribunais; os corpos representativos; os serviços sociais e as escolas.

O arcabouço teórico formulado pelo sociólogo parte de uma Inglaterra homogênea, sendo esse um contexto diferente da atualidade. Bottomore (2021), avaliando a cidadania com um lapso temporal 40 anos distante daquele autor, percebe uma variação entre a cidadania formal e substancial. Aquela sendo o pertencimento do cidadão ao Estado-Nação enquanto está toda a gama de direitos civis, políticos e sociais. Demonstra ainda que uma concepção universal de cidadania é inadequada, uma vez que a cidadania foi pensada excluindo mulheres e a população negra, considerando-os cidadãos de segunda classe.

Sendo esse processo de consolidação realizado por meio de um individualismo entre os campos jurídicos e políticos, fazendo aquele sujeito pertencente à sociedade, assegurando todo o arcabouço de direito e seus deveres para com os demais (Vieira, 2006, p. 227). Nesse sentido:

> [...] entenda a cidadania a partir de dois eixos (de baixo para cima e de cima para baixo) e de quatro tipos: a cidadania francesa, fruto da ação revolucionária – de baixo para cima; a cidadania norte-americana, obtida de baixo para cima dentro do espaço privado; a cidadania inglesa, que suporia a universalização dos direitos individuais no espaço público, onde o cidadão seria o súdito; e, finalmente, a cidadania alemã, de cima para baixo no espaço privado) (Ribeiro, 2006, p. 159).

A cidadania brasileira se aproxima da cidadania alemã, ao passo que foi sendo construído dentro do espaço privado, assim como foi algo de cima para baixo, diferente das cidadanias em âmbito revolucionário que partiram do substrato de baixo da sociedade, a própria população, para se brigar com o poder estatal no espectro de cima.

Entende-se como cidadania, também como sentido reverso da exclusão social. Com isso, a condição de cidadania é antecedente a própria democracia. É considerada a aptidão do homem gozar de seus direitos pelo fato de derivação da própria condição humana, sem nenhum outro requisito, uma vez que negado tal direito fundamental a determinado cidadão, é negar a sua própria condição humana (Alves, 2009, p. 45).

Foi construído o sentido de cidadania brasileira numa relação de acesso político ao povo brasileiro, sendo o Judiciário usado como arena de disputa para se ter esse acesso, denotando o povo brasileiro como uma participação ativa na construção do conceito de cidadania.

Ribeiro (2006), numa busca nos processos do arquivo geral da justiça federal, conclui que a encaixar a cidadania apenas no conceito político é de difícil subsunção. Conclui a autora, com base nos processos consultados, que o Estado não era usado somente para conquistas pessoais, a população, por meio de advogado, buscava o Estado para expressar aquilo que julgavam direito, sendo esses direitos considerados vanguardista, relacionados a nova dinâmica na cidade. Tais processos significaram a Lei como um espaço político de luta.

A lei como um espaço político de disputa política, e sendo a Constituição o expoente maior dentro do ordenamento jurídico, o Judiciário, por ser o órgão de aplicação da lei, seria, consequentemente, o órgão a ser procurado nessas disputas, tendo na figura do Supremo Tribunal Federal o símbolo de defesa e aplicação da cidadania no ingressantes ao Judiciário. A dogmática constitucional dá a última palavra da aplicação e defesa dos direitos fundamentais ao Supremo Tribunal Federal, gerando o sentimento do mesmo ser o guardião e guiar por preceitos iluministas.

Nos períodos em que há uma ruptura no processo democrático, como é o caso do Brasil (1964-1985), o Poder Judiciário sofre uma limitação no seu poder decisório. No período ditatorial brasileiro, ocorreu por meio da Emenda Constitucional 16/1965, que previa a alteração da Constituição[23] de 1946, em seu artigo 101, I, alínea "k", que passou a prever que

[23]Ainda que já se tenha realizado, no ponto 2.3, debate sobre o conceito de Constituição, nota-se que no período ditatorial não havia propriamente uma Constituição no seu conceito substancial de limitação do poder vigente, que tem seu poder instituidor selado com o texto da nova Constituição. O governo "revolucionário" se julgava e era dotado de um poder constituinte permanente, inclusive para poder alterar a demarcação com os demais poderes (Costa, 2011, p. 221).

no julgamento de controle de constitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, será encaminhada para o Procurador-Geral da República (Brasil, 1965). A referida Emenda Constitucional tinha por motivação reduzir os processos em que o Supremo Tribunal Federal exercia a jurisdição, além de minar seus poderes de interferência na política, uma vez que encaminhando os julgamentos para o Procurador-Geral da República, a sua decisão seria inócua, pois, o cargo era preenchido por uma indicação do Presidente da República e o regime lograria seus objetivos (Lima, 2018, p. 149).

Os anos ditatoriais, compreendidos de 1964 até a data da promulgação de 1988, foram de limitação da instituição do judiciaria pelo autoritarismo pela via institucional da política, usando de seu poder reformar da ordem vigente para impor as medidas que consideravam as mais adequadas, em termos políticos, para o país.

Com o fim da ditadura, o Judiciário passa a ganhar novas expressões e contornos políticos e jurídicos, percebendo como instituição protetora não só dos direitos, mas também como protetora da ordem jurídica constitucional vigente, por consequência, da democracia em que está estabelecida naquele país.

Devido a particularidades do nosso processo de transição dos regimes, saindo do ditatorial para a democracia, mostra-se que forças conflitantes agiram para impedir que o movimento populacional progressista ocupasse os termos constitucionais. Sendo essa transição, marcada pelo controle dos agentes autoritários e membros da elite civil que garantiram a ampla participação na vida política por meio da Assembleia Nacional Constituinte; as forças armadas conseguindo prerrogativas políticas extraordinária, além da garantia de que não haveria revanchismo por parte da população civil, indicando que a transição foi um processo longo e gradual (Arturi, 2001, p. 11-12).

Iniciado o processo de transição entre os regimes, o Poder Judiciário foi ponto de discussão de como operaria na abertura democrática. Como se viu, a instituição do Judiciário nos anos de ditatura ficou sob a tutela do Executivo, sendo uma extensão do governo militar e um avalista das práticas políticas ocorridas durante tais anos.

Nos debates proferidos na época da transição, o Poder Judiciário era considerado a instância que se efetivara a ditadura, sendo o timoneiro a guiar o país rumo a democracia num mar turbulento (Tavares Filho, 2009, p. 219), ou seja, o Judiciário tinha como responsabilidade assegurar a transição democrática.

Os jornais da época, tanto O Estado de São Paulo “tido como um jornal mais conservador” (Oliveira, 2004, p. 102) e a Folha de São Paulo que “tende a ser considerada mais

‘liberal’ retratavam o Supremo Tribunal Federal” (Oliveira, 2004, p. 102), no período compreendido entre os anos de 1979-1988, as notícias publicadas transparecem que o Supremo Tribunal Federal tinha como objetivo transformar a sua imagem pública. Porém, ainda que predominasse a imagem negativa nos jornais, havia também a retração, por parte de ambos os jornais, que o Supremo Tribunal Federal seria a instituição central para o desenvolvimento nacional n questão social. A Folha de São Paulo retratou o Supremo Tribunal Federal como uma instituição retrógrada e que não estava apta a representar os anseios populacionais, enquanto o Estado de São Paulo divulgava uma imagem positiva, identificando a importância do papel político (Oliveira, 2004, p. 104-105)

A Assembleia Nacional Constituinte foi organizada de acordo com o seu regimento interno[24], que dispunha que a elaboração deveria ser realizada pelas 24 (vinte e quatro) subcomissões temáticas, que deliberando e decidindo, entregaria seus anteprojetos para uma das 8 (oito) casas temáticas e estas entregariam seu anteprojeto para a Comissão de sistematização onde, por fim, entregaria o projeto de Constituição para o Plenário (Pilati, 2020, p. 57). As discussões e deliberações envolvendo o Poder Judiciário era definida na subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público e pertencia que, por sua vez, pertencia a comissão da organização dos poderes e sistemas de governo.

Dada a abertura e o desejo de participação política da sociedade, inclusive no Judiciário, havia projetos difusos sobre os objetos nacionais, portanto, diversos políticos e ideológicos eram disputados, sendo que o ponto de intersecção entre esses projetos era uma forte exigência de cidadania, essa entendida como participação ativa nas decisões políticas que guiariam o país (Barbosa, 2010, p.147). A forma que se encontrou para uma abertura a participação política da sociedade por meio do Judiciário foi alargar os legitimados para a interposição das ações do controle concentrado de constitucionalidade (Lima, 2018, p. 161).

Neste período de abertura democrática, os jornais passaram a tratar o Supremo Tribunal Federal de uma maneira mais positiva, especialmente a Folha de São Paulo que tinha uma visão bem mais crítica. As noticiais transpareceram que houve uma alteração em sua atuação: assumia-se como agente política indispensável (Oliveira, 2004, p. 109-110).

Os institutos de abertura para a participação política da sociedade estão na consonância da terceira onda de democratização, caracterizando a democracia participativa, preocupando-se com a democracia como substância e não somente como procedimento (Ximenez, 2010, p. 136). Algumas outras técnicas de participação comunitária foram acrescentadas pela

[24] RIANC, art. 13 (Brasil, 1987).

Constituição da República Federativa do Brasil assim como houve o fortalecimento de outros instrumentos[25].

A promulgação da Constituição em 1988 fez com que o projeto político normatizasse questões que poderiam ser tratados como legislações infraconstitucionais (Barroso, 2012, p. 24). Esse movimento de alargar a Constituição não era ineditismo por parte brasileiro e sim a tendência mundial pós-Segunda guerra mundial, consistindo que a Constituição seria o vetor axiológico do sistema jurídico pátrio. Desfrutando não apenas de uma supremacia formal, que sempre teve, mas de uma supremacia material, essa maximizada e potencializada com a normatividade dos princípios de cláusulas abertas (Barroso, 2014, p. 15).

O fortalecimento da Constituição em sede substancial e axiológica pós-eventos da segunda grande guerra não foi coincidência, as democracias contemporâneas buscavam no Judiciário a resistência contra abusos dos outros poderes. A desneutralização do Judiciário seria, também, um dos efeitos do *welfare state*, ou, o Estado social (Vianna, 1996, p. 266-267). Portanto, a instituição do Judiciário agia tanto de uma forma de proteção dos direitos fundamentais, num viés contramajoritário as decisões tomadas pelas instituições representativas e como um propulsionador do Estado social, das políticas públicas, principalmente do Executivo naquela determinada sociedade.

Dada potencialidade normativa dos princípios ocorre pelos mesmos serem dotados de conceitos abertos, não aplicando a subsunção ao fato como ocorre quando aplica as regras nos julgamentos. O princípio jurídico é entendido como mandados de otimização e quando está relacionado com direitos fundamentais, deve ser tido como os valores firmados por aquela sociedade transformados em Direito (Awad, 2006, p. 12-13).

Para Lênio Streck, a conceituação dos princípios constitucionais é dotada de maior imprecisão, pois, ele identifica dentro do nosso ordenamento um fenômeno que conceitua como *pamprincipiologismo*. Sendo tal fenômeno se manifestado como uma espécie de patologia no direito, levando ao uso abusivo dos *Standarts* argumentativos pelos juízes, que são utilizados para argumentar menosprezando os valores intrínsecos nele contido pela prática política e jurídica (Streck, 2012). Com esses instrumentos argumentativos, abriu-se espaço para o ativismo judicial, uma vez que, foi na Constituição Federal de 1988 ocorre um novo desenho quanto à jurisdição constitucional, consequentemente, sobre as funções e poderes exercidos

[25] Ver mais em: ALVES, Fernando de Brito. Constituição e participação popular: a construção histórica–discursiva do conteúdo jurídico – político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, p. 203-245 2013.

pelo Supremo Tribunal Federal, sendo "a que mais depositou confiança no papel do direito e do Judiciário" (Mendes, 2008, p. 18).

O estado da arte do direito constitucional global foi replicado pelos constituintes, sendo a Constituição federal dotada de supremacia, estabelecimento da separação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), definição e estipulação sobre direitos fundamentais e a previsão do controle de constitucionalidade previsto em uma suprema Corte ou de um tribunal constitucional responsável exclusivamente pela verificação de compatibilidade entre as leis infraconstitucionais com a Constituição Federal (Barroso, 2018, p. 2176).

Um dos papeis desenvolvidos pelo Judiciário nas democracias atuais é o de ser um poder contramajoritário. Significando essa atuação a possibilidade dos juízes, que não receberem o voto popular para desempenhar a função de jurisdição constitucional, podem aplicar o seu entendimento da Constituição sobre os agentes eletivos que receberam o voto popular para desempenhar tal função (Barroso, 2018, p. 2197). Portanto, ainda que precise de provocação, somente a votação da liminar de um ministro em processo de controle concentrado de constitucionalidade é capaz de afastar a política que o parlamento[26], ou o Poder Executivo esteja propondo.

Como resultado também do efeito contramajoritário que o Poder Judiciário exercer em nosso ordenamento, opera não somente em ter a legitimidade para agir contra as políticas majoritários dos cargos eletivos, mas também em um critério objetivo de afastar tal política somente com o voto de um ministro em sede de liminar. Ainda que a ordem processual obrigue a levar essa discussão da liminar para o pleito do Supremo Tribunal Federal, é necessário a maioria simples dos membros do Tribunal (seis votos) enquanto em sede de Emenda Constitucional é necessário o quórum de três quintos dos parlamentares (308 em sede de Câmara dos Deputados Federais e 49 senadores).

Realizada a abertura dos legitimados, há a possibilidade de a sociedade civil questionar os atos políticos frente ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que no governo ditatorial o único legitimado era o Procurador-Geral da República, que era considerado extensão do Poder Executivo, pois era indicado pelo mesmo e não havia a independência funcional garantida. Assim possibilitando tais legitimados a participar dos rumos que país está tomando, sendo essa a intenção da abertura popular no Poder Judiciário, uma aproximação entre sociedade,

[26]Atualmente, o parlamento brasileiro é formado por 513 Deputados Federais, representando a população; além dos 81 senadores representando os 27 Estados federativos da República do Brasil. Para a aprovação de uma política pública, requer o exercício de diálogo e de persuasão com os seus pares para aprovar determinado projeto, além de ter que negociar com deputados dos demais partidos que, *a priori*, não possuem o mesmo viés ideológico.

Judiciário e as políticas elaboradas, principalmente, no parlamento, resultando na judicialização da política.

A possibilidade de vários outros autores fora das instituições de governo poderem participar do processo de interpretação da constituição está em consonância com o sentido republicano inserido nos valores axiológicos da mesma, uma vez que o destinatário da norma constitucional é o cidadão, o participante ativo. A abertura do rol de legitimado encontra fundamento na medida em que o cidadão que formula um recurso constitucional[27] é, também, um intérprete da Constituição, da mesma forma de órgãos políticos institucionais em sede de controle concentrado (Häberle, 2014, p. 27-32).

O processo político para interpretar a Constituição do Legislativo para o Judiciário é diferenciado pela forma interpretacionista, diferenciando, portanto, de uma maneira qualitativa substancial. Enquanto o político não apresenta argumentos de índole técnica, o Judiciário em suas decisões é vinculado a argumentar de maneira que se enquadre a situação fática dentro dos princípios constitucionais, sendo a jurisdição constitucional o catalisador da interpretação constitucional. Com isso, a interpretação é uma confluência entre a teoria e práxis, e a práxis não é essencialmente considerada pelos órgãos políticos institucionais (Häberle, 2014, p. 34-35), motivo pela qual a extensão dos legitimados a buscar respostas sobre a interpretação constitucional se amolda com os preceitos de uma democracia pluralista, sendo que o objeto da norma é o cidadão.

Guiado pela esperança em que a população e as instituições de um modo geral detinham no Judiciário, houve uma estipulação expansiva, dentro da tripartição dos poderes, da competência originaria do Judiciário. A jurisdição constitucional é legitimada em dois fundamentos: a) Preservação dos direitos fundamentais e; b) proteção da regra do jogo democrático e por uma atuação contramajoritária indo de encontro as políticas adotadas pelas outras instituições democráticas.

Para cumprir com esses fundamentos e assegurar as regras democráticas e os direitos fundamentais, as Cortes reconheceram o vínculo entre atividade política e a democracia, como foi a Corte de Warren[28], sendo a primeira a decidir sobre qualificação das pessoas aptas a votar

[27] O modelo difuso de constitucionalidade dispõe que o cidadão pode questionar o Supremo Tribunal Federal por meio da interposição de Recurso Extraordinário, nas hipóteses constitucionais de cabimento. No modelo difuso de constitucionalidade, também adotado pela teoria constitucional brasileira, o juiz em primeiro grau pode afastar aquela lei que considerar inconstitucional na aplicação do caso concreto.

[28] O modo como a Corte Warren agiu reverberou pelo sistema de justiça norte americano, como nas notas da decisão do caso *United State vs. Carolene Products*, em que o voto do Juiz Stone afirmava que a mera racionalidade da lei nem sempre era o suficiente, afirmando que a função de uma Corte era manter a máquina do governo e da democracia funcionando e asseverando que a Corte também deveria se preocupar com as decisões

e distribuição proporcional ao número de representantes, sendo esse intervencionismo na atividade política não motivado por desejo do Judiciário ou sentimentos pessoais, mas para impor, ou assegurar, valores substanciais que o mesmo considera importante para a manutenção do processo político, sendo que tais valores podem ser ponderados e proporcionados caso sejam dotados de princípios interpretativos abertos (Ely, 2010, p. 98).

Devido ao entendimento atual de que a democracia não é só compreendida na sua acepção formalista, mas também na sua acepção substancial, além de assegurar os meios e as formas com que a população irá participar do processo democrático, preocupa-se com os valores inseridos naquela sociedade, contidos axiologicamente nos princípios constitucionais.

Portanto, é de interesse da Constituição preservar os direitos substanciais aos indivíduos acobertados por ela, estipulado pela Assembleia Constituinte Nacional, o Supremo Tribunal Federal é o órgão responsável de ser o guardião da Constituição Federal[29], ou seja, um de seus fundamentos de existência enquanto instituição democrática, é agir num contexto contramajoritário as instituições representativas, caso tenham a intenção de se suprimir ou flexibilizar direitos fundamentais.

Além de ser o guardião da Constituição Federal, cabe ao Supremo Tribunal Federal identificar os valores contidos na sociedade pluralista na qual é regida pela Constituição. Nas democracias pluralista, como é o caso da brasileira, a interpretação e a fundamentação da decisão em sede de jurisdição constitucional vão resultar nos valores protegidos constitucionalmente. A proteção dos valores substanciais da minoria que não se sagrou vencedora no pleito eleitoral é realizada pelo Judiciário uma vez que os mesmos contam com garantias constitucionais para realizar tal procedimento, como o caso da vitalidade e da inamovibilidade, permitindo agir de modo contramajoritário sem se preocupar com questões eleitorais (Abboud, 2012, p. 5).

Para o entendimento da dogmática constitucional, cabe ao Judiciário ser o fio condutor da democracia e barrar o cometimento de eventuais abusos dos outros poderes, a instituição do Judiciário estaria menos sucessível a cometer abusos dentro da democracia uma vez que não é regida pelo sentimento eleitoreiro, enquanto os outros dois poderes precisam se preocupar com o sentimento populacional, além da preocupação em arcar com despesas de campanhas eleitorais. A dogmática enfatiza que o fato de ingressar no Judiciário se dar mediante

políticas que a maioria toma em face da minoria (Ely, 2010, p. 100-101), portanto, já havia uma preocupação jurisprudencial com a atuação contramajoritária da jurisdição constitucional.

[29] Como dispõe o artigo 102 da Constituição Federal: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição Federal.

tecnicidade, ou seja, a aprovação de um concurso público[30], seria menos tendencioso ao erro (Barroso, 2017, p. 58).

O pensamento do autor é formado a partir de uma teoria crítica da visão do Direito, equiparando-o a atividade política. Partindo de uma análise histórica de que o Direito é o instrumento da classe dominante para se manter no poder, portanto, é a institucionalização dos interesses do poder, vislumbra-se a partir de uma virada interpretativa do instrumento do Direito para a realização de contribuição social, sendo que uma das principais teses dessa corrente crítica citada pelo autor é de que o Direito não está totalmente integrado na lei, tendo a condição de existir sem a anuência expressa do Estado, ou até mesmo de sua positivação[31]. Devendo o seu intérprete, o Judiciário, buscar a justiça, ainda que não esteja contida na lei (Barroso, 2001, p. 14-15).

O Supremo Tribunal Federal é encarado, também, como uma instituição iluministas, carregando consigo a responsabilidade de ser o motor da história, quando o mesmo emperra (Barroso, 2017, p. 59). Para a dogmática constitucional, aqui representada por Luís Roberto Barroso[32], é justificado o Judiciário decidir e impor políticas sociais que julguem necessária para aquela comunidade, porém, a implementação ou sugestão de políticas públicas via Supremo Tribunal Federal desconfiguraria a função constitucional de ser o guardião da Constituição, pois, representaria a solução de uma divergência a partir da solução em uma relação dos demais poderes (Barcelos e Leal, 2022, p. 109).

Assumir que os tribunais constitucionais, em especial o Supremo Tribunal Federal, têm sua existência legitimada nos fundamentos da dogmática constitucional: atuação contramajoritária para a defesa, ser o guardião das regras do jogo democrático e a manutenção dos direitos fundamentais e atividade iluminista como característica de ser o motor daquela nação é inferir que a sua existência como órgão de proteção só esta legitimada se o mesmo

[30] O meio de se ingressas no Supremo Tribunal Federal é por meio de nomeação do Presidente da República e aprovação, por meio de sabatina, do Senado Federal, aprovada por meio da maioria absoluta dos votantes, como dispõe o artigo 101 da Constituição Federal de 1988. É um ato que envolve os três poderes da República. Ainda que os requisitos para se nomear seja o critério etário, ter mais de trinta e cinco anos e menos de setenta e cinco anos; e o critério subjetivo de notável saber jurídico e reputação ilibada, o que se demonstra é que seus membros são oriundos do funcionalismo público. No corrente ano de 2024, somente dois ministros são ingressos da atividade privada, sendo eles: Luís Roberto Barroso e Cristiano Zanin. Sendo aquele indicado por Dilma (2013), enquanto este indicado pelo Presidente Lula (2023).

[31] Quanto ao Direito de forma positivada, esse requisito seria superado pelas figuras principiológicas contidas como caráter de otimização nas Constituições atuais dos países democráticos.

[32] Durante a confecção dessa dissertação, Luís Roberto Barroso estava como presidente do Supremo Tribunal Federal.

sempre agir dessa maneira, uma vez que são menos suscetíveis ao erro e seus julgamentos não são tomados no calor do momento[33].

Demonstra-se que nos dois momentos de ruptura com regimes autoritários que o Brasil estava enfrentando, o Judiciário foi a instituição que carregou consigo o sentimento de mudança por parte da população, assim como por outros políticos e instituições, fundamentando sua atuação em uma construção da cidadania e de manutenção dos direitos fundamentais, carregando consigo a sensação e a esperança de avançar na história e não retornar à época de abusos por parte dos outros poderes. Porém, o fato de esse sentimento populacional ter ocorrido duas vezes nas mudanças de regimes, demonstra que o Judiciário não correspondeu a tal responsabilidade.

O Judiciário não foi capaz de barrar escaladas autoritárias do governo, como foi o caso da ditadura militar brasileira, mesmo sendo dotado dos fundamentos aqui já expostos e podendo agir sem intenções eleitoreiras, preservando a regra do jogo democrático, ainda que custe uma reprovação por parte da população civil. Portanto, demonstra que no momento de tensão entre os poderes, o Judiciário não teve a força institucional para manter ou instituir a democracia, ficando à mercê dos abusos autoritários das outras instituições.

As instituições políticas desempenham um papel fundamental na formação da cidadania e na implementação de políticas que fortalecem a sociedade, operando em prol do bem coletivo. Entre os poderes republicanos, destaca-se o Legislativo, cuja legitimidade é conferida pelo voto popular, representando a voz da sociedade e da democracia no Estado de Direito.

O parlamento, enquanto responsável por decisões políticas que impactam toda a sociedade, atua na interface entre política e direito. Essa distinção conceitual entre os dois fenômenos é relevante, pois a diferença reside na origem das decisões que afetam a coletividade.

Com isso, a política se apresenta como a atividade capaz de produzir uma decisão coletiva vinculante, enquanto o direito passa a ser visto como fruto de uma decisão (Paixão, 2014, p. 418). Sendo o meio para que se efetive a cidadania por meio da política é pela norma

[33] Sendo possível os ministros podem pedir vistas dos autos sem prazo determinado para que se coloque em julgamento novamente. Os pedidos de vistas são conceituados como uma prerrogativa do juiz, em sede de colegiado, para assegurar que os mesmos não sejam compilados a decidir em um caso que não estão totalmente familiarizados com os fatos para proferir o julgamento. Em sede regimental, o regimento interno do Supremo Tribunal Federal dispõe que os pedidos tenham prazo certo e que não seja superior a 30 dias, porém, não é o ocorre com os casos, tendo uma média de duração de dias e processos chegando até década com vistas. O pedido de vistas, tornou-se um instrumento para remover indefinitivamente da agenda de julgamento processos que tenham algum impacto político, ainda que não seja todo pedido realizado com esse intuito (Arguelhes; Ribeiro, 2015, p. 136-137).

posta, enquanto pelo direito, é com a decisão judicial, como está se discutindo a Constituição, uma decisão dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Essas maneiras de atuação acabam por tensionar com os demais poderes, inclusive o parlamento nas confecções de políticas públicas.

A legislação que orienta a atuação do Estado na prestação de serviços é chamada de políticas públicas, exigindo que a sociedade esteja em um estágio específico de desenvolvimento. Essas políticas representam a interferência direta do Estado nas reorientações de comportamentos, abandonando seu papel restrito de controle da força para adotar uma dinâmica participativa (Derani, 2006, p. 131). Assim, elas vinculam a ação estatal ao conjunto da sociedade, transformando o Estado em um agente de mudança social para os beneficiários de políticas públicas específicas.

Essa normatização, que obriga o Estado a atuar como prestador de serviços por meio da política, era inicialmente entendida como uma interferência entre os poderes, já que o Legislativo impõe medidas ao Executivo. No entanto, em 2023, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 684612 do Estado do Rio de Janeiro, fixou a tese de repercussão geral nº 698. Essa decisão permitiu a intervenção do Judiciário em políticas públicas relacionadas à concretização de direitos fundamentais, determinando que a decisão judicial indique as finalidades a serem alcançadas e exija da administração pública um plano para alcançar tais objetivos (Brasil, 2023).

Portanto, para o nosso ordenamento o Judiciário guiar e balizar as políticas públicas envolvendo direitos fundamentais, sendo esse entendido como aqueles em que se busca a cidadania, não é encarada como afronta entre os poderes, inferindo-se que a instituição do Judiciário é um dos atores a pautar a política[34].

Com a abertura democrática, e a sensação de que a instituição responsável por assegurar essa mudança de direção do regime política concentrada no Judiciário, tem-se o destaque entre a população de um modo geral e da política institucional nacional. A promulgação da Constituição Federativa da República do Brasil legitimou a atuação de protagonismo do Judiciário ao permitir um maior acesso pelo alargamento do rol de legitimados para propor as ações do controle concentrado de constitucionalidade, impulsionando movimentos sociais a reivindicar cidadania diretamente (Verbicaro, 2008, p. 155-156).

[34] O Judiciário carrega consigo um sentimento da população de mudança estrutural, desde a sua formação, uma vez que os indivíduos buscavam no Estado, via Judiciário, a implementação e assegurar os seus direitos fundamentais reconhecidos como cidadania.

Esse fenômeno de intersecção entre o direito e a política, operando o Estado na sua forma de ação por meio de uma sentença judicial, é denominado como judicialização da política, objetivando assegurar os direitos fundamentais normatizados na Constituição Federal, por meio de uma decisão do Judiciário, que significa o aumento da competência, uma vez que ingressa no campo de atuação das instituições do Executivo, podendo proibir a continuidade de uma política pública ou mandar realizar tal investimento estatal:

> Assim, a judicialização da política normalmente deveria significar ou (1) a expansão da província dos tribunais ou dos juízes no às custas dos políticos e/ou dos administradores, ou seja, da transferência de direitos de tomada de decisão do Legislativo, do gabinete, ou a função pública aos tribunais ou, pelo menos, (2) a disseminação de métodos de tomada de decisão judicial fora da província judicial propriamente dita. Resumindo, poderíamos dizer que a judicialização essencialmente envolve transformar algo em uma forma de processo judicial[35] (Vallinder, 1995, p. 33-34).

Demonstra-se que o Judiciário utiliza os meios criados pela política para aumento a sua competência delimitada constitucionalmente, utilizando da transformação da política em processo jurídico para dilatar sua atuação. A judicialização da política na jurisprudência pátria, tem as seguintes provocações ao Judiciário:

> (i) a canalização, para o Judiciário, de expectativas sociais frustradas diante de um Legislativo e um Executivo insuficientemente responsivos;4 (ii) o redesenho do sistema Brasileiro de controle de constitucionalidade na Constituição de 1988, ampliando não apenas o poder de controle do STF, como também os canais pelos quais diferentes atores políticos e sociais poderiam provocar a atuação do Tribunal;5 (iii) a "constitucionalização abrangente", com a adoção de um texto constitucional simultaneamente amplo e detalhado, pavimentando o caminho para que diversas questões antes consideradas políticas sejam tratadas como judicializáveis; (iv) o comportamento estratégico por parte de atores políticos que vêem na interven ção judicial a chance de reverter decisões desfavoráveis em arenas decisórias majoritárias, como o Congresso Nacional; por fim, (v) a crescente consolidação da democracia no país, que amplifica todos os fatores acima, ao mobilizar a cidadania na busca por mecanismos para fazer valer seus direitos e fortalecer o Judiciário como ator relativamente independente da atuação das forças políticas do momento (Arguelhes, 2014, p. 26).

O Supremo Tribunal Federal, por meio da judicialização da política, tem aumentado a sua competência constitucional para ingressar na função política dos outros poderes, como pode ser visto no julgamento do Recurso Extraordinário 635659 de São Paulo (Brasil, 2024) onde

[35] This the judicialization of politics should normally mean either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decisionmaking rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province.

fixou a tese de repercussão geral de tema 506 indicando que não comete infração penal o agente que estiver cometendo alguma conduta análoga a traficância de drogas, se a droga for *cannabis sativa* e tiver com 40gramas, deverá ser enquadrado como usuário ao invés de traficante.

Outras tantas vezes o Supremo Tribunal Federal utilizou da judicialização da política para realização de políticas públicas ou criminais[36], reconhecendo inclusive a inércia das outras instituições, principalmente o parlamento. Indo ao encontro dos fundamentos em que fundamenta a jurisdição constitucional, que é a manutenção e a construção da cidadania e direitos fundamentais, inclusive agindo de acordo com o pensamento do autor Luís Roberto Barroso e servindo como um motor e empurrando as instituições para frente quando as mesmas de encontram travadas.

Com as atuações que podem ser consideradas progressistas, como as citadas aqui, ou aquelas que ficaram de fora, mas que haja uma defesa dos direitos fundamentais, demonstra que a autuação do Supremo Tribunal Federal vai ao encontro do sentimento que a instituição gera na população e nas outras instituições republicanas, dando azo para os fundamentos que legitimam a sua existência.

Ocorre que, é preciso investigar se a atuação do Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional tem essa ênfase nos julgamentos, portanto, além de motivar a doutrina constitucional com seus fundamentos de existência, a sua existência enquanto instituição iluminista fica condicionada a sua atuação, uma vez que para a dogmática constitucional, aqui adotada como referencial as obras de Luís Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal age de maneira contramajoritário, iluminista e representativo.

Dentro dessas posições adotadas, o Supremo Tribunal Federal agiria contrário ao parlamento todas as vezes que o mesmo dispusesse de alguma lei, ou ato normativo, que prejudicasse os direitos fundamentais, dificultando-o sua aplicação ou afastando a sua aplicação, uma vez que dentro do sistema de controle de constitucionalidade concentrado seria a último a decidir[37] sobre a interpretação constitucional. Porém, ainda que a dogmática fundamente que as chances de erro[38] por parte do Judiciário são diminutas, por ser composto de pessoas com conhecimento técnicos, não significa que elas não existam.

---

[36] Ação Direta de Omissão 26 e Mandado de Injução 4733 responsáveis por equiparar homofobia e transfobia ao crime de racismo reconhecendo a omissão legislativa; Ação Direita de Inconstitucionalidade 4277 que reconheceu união estáveis homoafetivas.

[37] Tal procedimento entre o Supremo Tribunal Federal convivendo com o parlamento, há a prevalência da decisão judicial sobre os atos emanados deste, uma vez que que em sede de controle concentrado pode ser afastado inclusive emendas constitucionais, caso as mesmas violem as cláusulas pétreas (Lima; Beçak, 2016, p. 294-295).

[38] Compreendido os julgamentos que não estão em consonância com as proteções dos direitos fundamentais.

4.1 ENTRE A POLÍTICA E O JURÍDICO: O *JUDICIAL REVIEW*.

Esse subtópico aborda a aproximação entre a política e o jurídico em âmbito do Supremo Tribunal Federal, assim como o instrumento que se é utilizado nessa tensão: o *judicial review.* Demonstra em como não há uma garantia de que o Supremo Tribunal Federal atue em conformidade com que a dogmática constitucional fundamente, uma vez que a sua atuação tem sido pautada pela manutenção dos interesses do grande capital e pelo fortalecimento da competência da União.

Durante os debates na subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, voltou-se a atenção para como se seria realizado o julgamento entre a intersecção do direito e da política, sendo que parte defendia um tribunal constitucional com mandados, de nove anos, para os ministros, enquanto a outra parte defendia um modelo de concentração dos poderes de Corte constitucional com o julgamento de recursos, modelo que hoje é desenhado o Supremo Tribunal Federal.

Na vertente em que se advogava pela criação de uma Corte Constitucional separa dos julgamentos dos recursos em última instancia, fundamenta-se que a nova Constituição que ali estava sendo debatida era diferente das clássica, essas somente limitavam os poderes das outras instituições, sendo que as mais recentes se preocupavam com a necessidade de uma democracia substancial, assegurando a mesma em momentos de autoritarismo e que para isso ocorrer, precisava que quando um jurista se deparasse com a atual situação, pautado pelo sentimento de político e social, pudesse fazer com que se cumprisse a Constituição, tendo como objetivo a manutenção de um Estado democrático em que a população tivesse amor e respeito pelos juízes (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1987, p. 106-107).

Pautavam-se, também, no momento histórico pelo qual o mundo estava passando, observando-se que na América Latina, as constituições que estavam vigorando não passavam de ilusões, sobretudo nos direitos sociais, onde a norma programática não detinha força normativa para se realizar no mundo material. A Corte serviria como uma engrenagem dentro do sistema político para realizar as promessas constitucionais, e para garantir a democracia em solo brasileiro, agiria como um poder moderador entre os demais poderes (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1987, p. 109).

Em um contraponto argumentativo, o relator Plínio Arruda Sampaio, vai no sentido de que o Judiciário era regido por um viés de classe, sendo esse viés a classe dominante dentro do Estado burguês, porém, como argumentavam os defensores da criação de um tribunal

constitucional, os juízes teriam um comprometimento com a mudança social, o que para o relator, acabaria afastar a imparcialidade da instituição. Continua demonstrando a preocupação na democracia, uma vez que a mesma operaria em um sistema de freios e contrapesos entre os poderes, de forma que quando haver excesso de uma instituição, existe outra para contê-la, então com a ascensão do Poder Judiciário indagou aos defensores desse modelo: Quem controlaria o Supremo Tribunal Federal? (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1987, p. 109).

Passado o período da constituinte, a ideia da criação de uma Corte constitucional não prosperou, porém, as discussões que se teve durante a subcomissão permeiam o debate acadêmico até a atualidade. Sendo o Judiciário pautado pela imparcialidade, como vai o mesmo teria uma postura proativa face as outras instituições e quais dos outros poderes institucionais teria capacidade para reprimir os seus julgamentos que fossem considerados excessivos.

Os meios de que se chegassem ao Supremo Tribunal Federal, para que se protegesse os direitos fundamentais, é marcado por "historicamente a proteção judicial da Constituição do Brasil, assim como nos outros países da América Latina, foi prejudicada pela falta de dispositivo processuais eficazes e rápidos"[39] (Rosenn, 2000, p. 294). Durante a década de 1990, foi expandida a reconhecimento do remédio de habeas corpus para a proteção judicial dos direitos fundamentais, enquanto na década seguinte, de 2000, desenvolveu-se uma maior variedade de ações capazes de se questionar o Supremo Tribunal Federal (Rosenn, 200, p. 295).

Dessa variedade de ações desenvolvidas, a que mais destaca é a ação direita de inconstitucionalidade. Antes da constituição de 1988, a via mais comum para o exercício da jurisdição constitucional era por via difusa, sendo que a via abstrata o único legitimado era o Procurador-Geral da República. Configurando a mesma como a ação por excelência para prestar a defesa constitucional de ordem objetiva, tendo como parâmetro de julgamento a própria Constituição federal que deve ser interpretada como um todo e a decisão final dispensa de manifestação do Senado Federal para que afaste a lei, ou ato normativo, considerado contrário a Constituição (Clève, 2008, p. 141-151).

Nas ações diretas de controle de constitucionalidade estaria presente uma tensão negativa entre os poderes, com o afastamento daquele ato normativo do ordenamento jurídico, uma imposição do constitucionalismo sobre o que foi decidido pelos representantes da democracia.

[39]Historically, judicial protection of constitutional rights in Brazil, as in other Latin American countries, has been hobbled by lack of effective and speedy procedural devices.

Para afastar normas contrárias à Constituição Federal, a ação que ganhou maior fortalecimento e expansão foi a ação direta de inconstitucionalidade. Em contrapartida, situa-se o mandado de injunção, definido como "um dos institutos engendrados pelo constituinte para superar a crônica falta de efetividade de determinadas regras constitucionais que, em regimes passados, pereciam, desvalidas, por inércia do legislador em regulamentar os direitos delas decorrentes" (Barroso, 1993, p. 1). Essa inércia legislativa está diretamente ligada à omissão em editar normas indispensáveis para a efetivação dos direitos constitucionais, ou seja, o descumprimento da obrigação específica de legislar prevista na Constituição Federal, diferindo do dever geral de legislar (Ramos, 2010, p. 17-18).

O mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão representam uma tensão positiva entre os poderes. Nesse contexto, o constitucionalismo não atua como um limite à democracia, mas como sua própria expressão, operando como agente estruturante das relações entre o Estado e a sociedade.

Em um primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal ao analisar o Mandado de Injunção 107-3/DF[40], de 1989, limitou-se a decidir que o mandado de injunção tinha como objetivo garantir os direitos constitucionais assegurados, desde que o impetrante estivesse sendo impedido de exercê-lo por atuação de força estatal, sendo essa força via omissão, total ou parcial. No Mandado de Injunção 283-5/DF[41], foi estipulado prazo para que o Poder Legislativo preenche a omissão correspondente à norma legislativa, sob pena de que o faria caso não fosse conferido o direito ao impetrante pela via parlamentar (Mendes, 2010, p. 131-132).

A jurisprudência do Mandados de Injunção caminhou no sentido da possibilidade da regulamentação provisória, operando com uma espécie de sentença aditiva (Mendes, 2010, p. 137). Consistindo no desenvolvimento de técnica que, ampliem ou substituem, os atos emanados do Poder Legislativo. As sentenças aditivas não são fenômenos exclusivos dos Mandados de Injunção, o Ministro Gilmar Mendes, em voto pela ADI 3510/DF[42], onde teve sua proposta vencida, decidiu pela constitucionalidade somente se o artigo 5° da lei 11.105/05 fosse interpretado no sentido de que a pesquisa deveria ter autorização previa de comitê ou órgão central de pesquisa vinculado ao ministério da saúde, sendo que o legislador foi silente sobre autorização prévia (Meyer, 2021, p. 103-110).

[40]https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81908
[41]https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81766
[42]https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur178396/false

Em estudo empírico realizado pela autora Luciana de Oliveira Ramos (2010), a partir do banco de dados do STF, entre os anos de 1988-2009 observando um total de 400 MI e 61 ADO. Dentro do espectro dos legitimados para a propositura da ADO, partidos políticos formam 74%[43], enquanto o PGR, um dos legitimados que mais acionam a ADI, significa 7% no universo de proposituras dessas ações. Os assuntos mais tratados são referentes a administração pública e sobre a administração da justiça, 65% dos MI's e 80% das ADO's são referentes a esses assuntos (Ramos, 2010, p. 36-53).

Dessas ações propostas, a taxa de sucesso nas ADO's foi de 49% de procedência, sendo 44% parcialmente procedente enquanto só 5% foram julgadas procedente, os outros 51% foram julgadas improcedente. Nos casos de reconhecimento da parcial, o STF não considerou pertinente estipular prazo para que o poder considerado omisso realizasse o ato normativo faltante (Ramos, 2010, p. 90).

As sentenças proferidas em sede de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, podem ter o caráter de substituir a vontade popular, e nessa substituição, ocorrer o ativismo judicial, conceituado como o "exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, o Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflito de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (Ramos, 2015, p. 131).

Esse fenômeno de decisão jurisdicional constitucional, faz com que ocorra o choque entre dois tensionamento e corrente decisória: interpretacionismo e não-interpretacionismo. Sendo a primeira corrente no sentido de que os juízes devem se limitar a cumprir as normas explícitas ou claramente implícitas de um Constituição escrita e a segunda vai no sentido oposto, de que os tribunais devem ir além da norma posta e das referências que não são encontradas claramente no texto. Os Estados Constitucionais atuais são regidos pela democracia majoritária, consistindo na tarefa mais árdua desse sistema afastar a decisão da maioria para que uma decisão de um tribunal não eleito vigore sem incorrer na contradição. (Ely, 2016, p.4-12).

Na jurisprudência pátria foi sendo construído o movimento teórico do realismo jurídico, entendendo pela superação do formalismo jurídico e tendo como núcleo a atividade judicial, enfatizando que outros parâmetros fora do ordenamento possam ser utilizados na fundamentação da sentença (Barroso, 2012b, p. 266).

[43] Sendo eles o PSL, PT, PDT, PcdoB, PL, PSB e o PSDB (Ramos, 2010, p.44).

A ocorrência desse fenômeno não é considerada novidade na jurisdição constitucional brasileira assim como não na teoria da decisão judicial, a novidade insere-se que, pelo momento da história pelo qual a sociedade está passando tenha um maior apelo as decisões consideradas interpretacionistas, uma vez que agindo contrário a isso, seria considerado uma violação a tradição do pensamento das separações dos poderes. O fundamento de uma atuação não-interpretacionista se insere na atuação política dos juízes, compelidos a atuar para que a democracia não se degenere em demagogia (Brega Filho e Alves, 2015, p. 125).

Dada a possibilidade e a ocorrência do *judicial review*, o tensionamento entre a clássica repartição de poderes se encontra na legitimidade de o Judiciário atuar via repressiva aos ordenamentos discutidos em sede parlamentar. No sentido de uma legitimidade democrática da atuação da Corte constitucional, a soberania popular é exercida em sua plenitude na carta constitucional, identificando a sua constituição histórica e a vontade popular representada na Assembleia Nacional Constituinte como resultado da soberania (Alves e Franco, 2022, p. 156).

Com a possibilidade e fundamentação para o Supremo Tribunal Federal agir como transformador da realidade social, a sua atuação não correspondeu com as expectativas criadas. Suas atuações se mostraram muito mais atinentes aos projetos de governo do que uma atuação contramajoritária, em especial nas tensões envolvendo o orçamento público, tendo seu papel institucional muito mais tímido do que o esperado e delineado teoricamente para que ocorresse.

Nos anos do governo do Fernando Henrique Cardoso, foram aprovadas 34 Emendas Constitucionais, sendo esse o governo que mais utilizou desse instrumento desde a promulgação de 1988. Já no governo há pouco tempo após a promulgação, o Estado brasileiro demonstra que não pretendia seguir com a instituição de um Estado social.

Com as promulgações das Emendas Constitucionais 05/1995, que elimina o monopólio da União sobre a exploração, refino e transporte sobre gás e petróleo, que era realizada exclusivamente pela Petrobrás que seria, nessa nova configuração, concessionaria dos Estados, havendo também certos privilégios em empresas privadas que atuavam nesse segmento; EC 06/1995 que acabou com a discriminação com o capital estrangeiro; e a EC 08/1995[44], autorizando ao Estado conceder o direito de explorar todos os serviços de telecomunicações as empresas privadas (Pacheco, 2006, p. 142), demonstrando que a Constituição dirigente traçada em sede de Assembleia Nacional Constituinte, com as mudanças, estaria se aproximando de uma modelo mercadológico e privado. O Supremo Tribunal Federal não foi provocado para se manifestar acerca da inconstitucionalidade, por via de controle concentrado.

[44] As três emendas constitucionais foram votadas e aprovadas no mesmo dia.

Das emendas constitucionais promulgadas durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Supremo Tribunal Federal foi acionado em relação a apenas sete delas. No âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), foram propostas 24 ações sobre essas emendas, mas apenas uma foi julgada procedente, ainda que parcialmente. Nas demais ocasiões, o STF ou julgou as ações prejudicadas, ou questões processuais impossibilitaram o julgamento (Pacheco, 2006, p. 143). Esse panorama evidencia uma forte convergência entre o cenário político e as decisões do Supremo Tribunal Federal.

A única derrota significativa enfrentada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso no STF, durante seu primeiro mandato, ocorreu no julgamento da ADI 2010/1999, que questionava a Lei 9783/1999. O tribunal declarou inconstitucional a contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas, bem como a invalidade das alíquotas progressivas dessa contribuição, com base na Emenda Constitucional 20/1998, que havia reformado o sistema de previdência social (Brasil, 2010).

Esse revés do governo no STF, ao invalidar a cobrança previdenciária de inativos e pensionistas, gerou impacto direto no mercado financeiro. No dia seguinte à decisão, os índices de mercado registraram os piores resultados do ano, com a cotação do dólar atingindo seu nível mais alto em 1999, apresentando valorização de 0,73% e fechando em R$ 1,941 (Pacheco, 2006, p. 185).

Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal se destacou como um tribunal político, distante do ideal esperado. As ações diretas de constitucionalidade não foram empregadas como instrumentos de defesa de direitos fundamentais ou sociais, mas sim como ferramentas para preservar a estrutura do Estado estabelecida na nova ordem constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, seguiu o sentido de implementar as reformas propostas pelo Presidente. A constatação se faz mediante analise das ações diretas de inconstitucionalidade propostas e julgadas, verificando que houve o não seguimento de ações que buscavam contestar essas reformas, como na argumentação do conceito liberal da Constituição, onde o Judiciário seria o guardião dos direitos formais dos cidadãos, esvaziando os significados dos princípios e normas garantidas, frustrando quem buscava na instituição do Judiciário o reconhecimento do que foi delimitado em sede de Assembleia Nacional Constituinte sobre o papel do Poder Judiciário e, consequentemente, o Supremo Tribunal Federal (Pacheco, 2006, p. 262).

As decisões de mérito tomadas nesse período, debruçaram-se em pequenas questões de relevância nacional, atuando concentradamente na burocracia estatal, utilizando do "leque de estratégias decisórias informais que garantem a ela um espaço de manobra em relação aos demais poderes, pouco acionando seu poder de veto constitucional." (Pacheco, 2006, p. 259). Nesse período dos anos 90, marcado pela política da privatização, houve a abertura comercial e o câmbio valorizado, que estimularam a importação e, assim, a privatizações agiu para fortalecer os grupos econômicos, uma vez que também era adotada a política de juros altos. Com isso, os julgamentos em temas de direitos humanos, em sede do Supremo Tribunal Federal, estavam constrangidos pela agenda econômica, portanto, só haveria procedência caso não fosse de encontro a esses interesses, como foram os casos envolvendo garantias individuais no processo penal (Santos, 2021, p. 70-71).

Na década de 90, em especial no período corresponde a 1991-1998, foram vendidas 63 empresas que eram controladas pelo governo federal. Desse total, 53 foram objeto de questionamento judicial sobre a legalidade da sua venda. Ainda que os leilões para o processo de privatização fossem paralisados, ou mesmo tivesse retardado esse fato, houve a convergência entre o Judiciário e a agenda do Executivo no tocante a interpretação da Constituição (Oliveira, 2005, p. 569-576). Essa identidade de interpretação constitucional resulta no afastamento do Estado social, onde se infere que nos processos de privatizações os serviços prestados pelo Estado, que agora serão prestados por empresas particulares, têm como prioridade não a satisfação do cidadão ou a sua emancipação, mas perseguir o lucro e acumulação de bens, característica que marca o neoliberalismo.

A autora analisa 39 ADI, compreendendo o período de 1988-2002, que têm como objeto as privatizações, todas contando com pedidos liminares. A taxa de não concessão das liminares foi de 82,1%, ou seja, 32 ADI não tiveram a sua liminar concedida, demonstrando que, ainda que algumas ações tenham sido capazes de retardar a privatização, elas não foram capazes de impedir o curso para que isso ocorresse. Verificando-se que o Poder Judiciário não agiu como uma instituição independente para exercer o seu poder de veto, dando anuência para a agenda do Executivo, não sendo capaz de impedir tal processo de privatização, ainda que todos os setores da atividade econômica privatizado tenham sido objeto de questionamento de constitucionalidade (Oliveira, 2005, p. 576-581).

Avançando cronologicamente para os anos 2000, por meio do levantamento das ações diretas de inconstitucionalidade, Ernani Carvalho (2009) agrupa 1073 ações que compreende o período de 1988-2002 para compreender o deslocamento das decisões políticas para o

Judiciário, consequência da revisão abstrata da lei. A autora conclui que o Supremo Tribunal Federal obedece a uma lógica de seletividade e especificidade, onde a seletividade operou na seleção do legitimado escolhido para ter sua ação julgada e a especificidade na matéria que iria tratar, gerando um descompasso entre o papel que o Supremo Tribunal Federal se comprometeu a assumir e o que de fato realmente tem se mostrado.

Dessa seletiva dos julgamentos, ocorrem relevantes mudanças nas posturas adotadas nos julgamentos durante o período dos anos 2000, tendo como objeto os direitos sociais, o STF passou a aplicar em suas decisões. Um dos julgamentos[45] que corrobora essa mudança é o que contestava a omissão do Estado brasileiro em fornecer medicamento para combater o vírus HIV, onde o ministro Celso de Melo aplica o caráter programático do artigo 196 da Constituição Federal para que as promessas constitucionais fossem cumpridas, sob pena fraudar as expectativas sobre a Constituição (Ferraz, 2015, p. 123).

Os julgamentos que se desenrolaram nos anos 2000 não apresentaram uma constância entre o ativismo de se impor as normas programáticas e a deferência com a agenda governamental, como nos casos envolvendo direito à moradia[46]. Tal oscilação dos julgados está relacionada com a gravitação de forças políticas e sensibilidade dos julgadores (Ferraz, 2015, p. 135). Contudo, o que tem-se mostrado com os dados apresentados é que não se trata de sensibilidade (ou a falta dela) dos julgadores, mas sim de uma tendência a não ser o poder de veto do Executivo, agindo o STF como avalista das agendas implementadas do governo, e tendo em seus julgamentos uma timidez para que se cumpra a norma programática estabelecida na Constituição Federal.

Essa tônica se mostrou nos anos seguintes, com o levantamento realizado das ações diretas de inconstitucionalidade durante o período de 1988 até o ano de 2012, que evidencia que os julgamentos que centralizam sobre direitos e garantias fundamentais não são o grande objeto de julgamento do Supremo Tribunal Federal, de modo que a taxa do julgamento ser

[45] Esse julgamento foi em sede de Recurso extraordinário, 271.286/RS, sendo um instrumento de interpretação constitucional pela via difusa, objeto que está fora do escopo dessa pesquisa. Porém, o seu julgado mostra-se pertinência com o tema uma vez que está pesquisando sobre a atuação do STF como uma instituição que sofre com fenômenos externos e a política do pais e a mesma se tornou um precedente para o Tribunal pudesse atuar de uma maneira que não fosse pela deferência as agendas que os governos, tanto Executivo como Legislativo, aplicavam para a sociedade. O Supremo Tribunal Federal reconheceu pela validade jurídica de programas de distribuição de medicamentos para pessoas carentes nessa ocasião.

[46] Foram analisadas 50 ações civis públicas impetradas pela Defensoria do Estado de São Paulo para que o Estado fornecesse moradia provisória enquanto processos longos estavam sendo resolvidos, ao contrário dos casos envolvendo medicamento, a taxa de procedência foi de 12% em favor dos requerentes. Nota-se que não requeriam um mordia definitiva, mas somente a inscrição nos serviços municipais dos programas habitacionais (Ferraz, 2015, p. 127).

considerado procedente só ultrapassava 20% no ano de 2006, e no restante dos anos não ultrapassou 11%[47] (Costa e Benvindo, 2014, p. 63).

Os autores identificam, para estar sobre a tutela do conceito de direitos fundamentais, que os direitos arguidos nessas ações são de igualdade/proporcionalidade, onde estas apontam para uma falta de razoabilidade do que foi estipulado em legislação estadual e garantias processuais, correspondendo a ¼ desses julgamentos, enquanto num patamar de 10% há o questionamento sobre irretroatividade das leis e direitos da liberdade, aqueles conhecidos como de 1ª geração, a proteção a ordem social aparecem no índice de 5% dos julgamentos (Costa e Benvindo, 2014, p. 66).

Com a análise e exploração dos julgados, ficou evidenciado que a argumentação apresentada pelo Supremo Tribunal Federal, quando instado a julgar questões relativas a direitos fundamentais, alinhava-se às instituições com legitimidade para propor a ação direta de constitucionalidade, priorizando o interesse corporativo em detrimento da defesa do direito público. Evidenciou-se, ainda, que as atuações das entidades corporativas[48] nessa defesa dos direitos são consideradas tímidas (Costa e Benvindo, 2014, p. 72).

A abertura do rol de legitimados para questionar a interpretação constitucional por meio da jurisdição foi considerada uma vitória democrática, considerando que teríamos vários outros autores interpretando a Constituição, e não somente via Procurador-Geral da República. Essa abertura não demonstra uma consonância com a realidade das ações, pois as entidades responsáveis pela defesa dos direitos fundamentais não buscam o Judiciário para realizar tal ato.

Foi identificado, ainda, que a postura do Supremo Tribunal Federal é de reforçar a competência da União e a imposição ao Estado do seu desenho institucional, sendo essa uma forma de prejudicar a discussão de alguns conflitos, já que a decisão vai versar sobre a invasão de competência (Costa e Benvindo, 2014, p. 75). Chegando à conclusão de que há um descompasso entre a teoria traçada para uma proteção dos direitos fundamentais, a dogmática constitucional e a aplicação dela nos julgamentos, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, sendo essa estrutura sistemática não tão eficiente para a defesa dos direitos e garantias fundamentais (Costa e Benvindo, 2014, p. 79-80).

[47] Na metodologia adotada pelos autores, não foram levadas em considerações os julgamentos envolvendo questões formais sobre as ações direitas de inconstitucionalidade, portanto, considerando somente o mérito dos direitos fundamentais suscitados.
[48] OAB e Partidos políticos.

Tendo como base a pesquisa "A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?" (Costa e Benvindo, 2014), analisaram-se os efeitos do aumento da concentração de poder no Supremo Tribunal Federal no âmbito da jurisdição constitucional ao longo dos últimos 50 anos. Desde 1965, alterações no ordenamento jurídico têm ampliado a competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Após tantas reformas, conclui-se que o discurso de que ampliar os efeitos e a competência do Supremo Tribunal Federal seria o meio mais adequado para aumentar a eficiência das decisões e, consequentemente, garantir a segurança jurídica, encontra-se esgotado. Embora bem-intencionado, o discurso da eficiência, na prática, revela uma alta seletividade nos casos decididos. As alterações relacionadas ao Supremo Tribunal Federal contrariam as questões ligadas à sobrecarga de trabalho, alinhando-se, em vez disso, à justificativa para uma concentração de competência (Costa, Carvalho e Farias, 2016, p. 181-183).

Ainda, analisando quantitativamente as ações diretas de inconstitucionalidade propostas, Pogrebinschi (2011) aumenta o universo analisado para os anos de 1988-2009, chegando a sete proposições envolvendo as análises sobre os julgamento das ações: a) nos julgamentos não há uma expressão do contramajoritarismo do Supremo Tribunal Federal, visto que as normas declaradas inconstitucionais têm índices inexpressivos perto das não declaradas; b) Consequentemente, o Supremo Tribunal Federal atua reforçando a legitimidade parlamentar, agindo como uma expressão da maioria; c) Não há a ocupação de um suposto vácuo normativo nesses julgamentos; d) Não há um enfraquecimento do Poder Legislativo quando ocorre o julgamento pela procedência da inconstitucionalidade, pois a tendência é que o Congresso responda com uma lei superveniente ao julgamento; e) Não há, necessariamente, uma tensão entre as agendas, servindo o Supremo como impulsionador para o Legislativo legislar; f) Não há um comportamento sistemático e unívoco a nenhuma composição do Congresso Nacional e; g) nos julgamentos em que há a procedência, ou procedência em parte, o Supremo Tribunal Federal se vale de três recursos de julgamentos (interpretação conforme a constituição, declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e modulação dos efeitos da decisão (Pogrebinschi, 2011, p. 10-13).

Os estudos envolvendo os julgamentos no controle concentrado demonstram que o arcabouço teórico sustentado pela dogmática constitucional não tem sido efetivamente aplicado nas decisões relativas às ações diretas de inconstitucionalidade. O Supremo Tribunal Federal parece adotar uma postura seletiva quanto aos casos em que atua de forma contramajoritária. Além disso, observa-se que o instrumento processual é frequentemente utilizado para tratar de

questões administrativas e burocráticas relacionadas ao funcionamento da máquina estatal, em vez de ser direcionado à defesa de direitos fundamentais ou à promoção de uma postura iluminista e transformadora por parte do Judiciário.

As taxas de procedência envolvendo ADOs é significativamente maior do que as da ADIs, não importando o período usado como referência. Infere-se desse dado que o STF, para aplicar uma sentença declaratória, onde não envolve o tensionamento entre os poderes, que como demonstrado não tem dado prazo para o poder regular as normas, tem exercido um poder contramajoritário, porém, quando a via escolhida é pela tensão, há a atitude de concordas com o que foi decidido em sede das outras instituições da república, figurando, portanto, como um anuente das políticas lá estabelecidas.

A potência que detém a revisão constitucional no modelo brasileiro, faz com que a atuação em sede de julgamento de ação direta no controle concentrado seja considerada como uma prática de um guardião da constituição tímido. Essa timidez, consequentemente, acaba por influenciar os julgamentos dos direitos fundamentais, pelo qual deveria agir no sentido contramajoritário.

Além de estar contida em uma conduta mais voltada para a contenção judicial, utilizando critérios hermenêuticos conservadores, nos espaços em que há a liberdade para que ocorra uma interpretação mais progressista e mais interventiva, como na ADPF 153, em que há motivação conservadora para justificar a recepção da lei da anistia. Ademais, a timidez do Supremo Tribunal Federal é demonstrada nas ferramentas e instrumentos processuais disponíveis para que se postergue cada vez mais o julgamento do mérito (Kozicki e Araújo, 2015, p. 117).

No início da década dos anos 2010, marcada por um período neodesenvolvimentista[49], o Supremo Tribunal Federal proferiu julgamentos simbólicos, como na ADPF 186 de 2012, que confirmou a constitucionalidade das cotas raciais em acesso aos vestibulares[50]. O relator do processo, ministro Ricardo Lewandowski, faz uma distinção entre igualdade formal e material, afirmando que para atingir a igualdade material entre as pessoas, o Estado pode efetuar ações afirmativas que atinjam determinados grupos sociais que, historicamente, são afetados pela

[49] Compreende ensaio desenvolvimentista aquele ligado a matriz da política econômica do governo Dilma: desobstrução de caminhos para se retornar à industrialização; o Estado como indispensável e a dispensabilidade de forças do mercado (Singer, 2015, p. 41). O neodesenvolvimentista é a disputa sobre o controle econômico, de um lado a política monetária – braço do neoliberalismo; e a desenvolvimentista, sendo o braço esquerdo da política monetária econômica adotada nesse projeto neodesenvolvimentista (Sampaio Júnior, 2012, p. 678).

[50] O caso que foi objeto de ADPF pelo partido político DEM. Em 2003, a Universidade de Brasília-UNB, por meio da resolução n° 38/03, aprovou o plano de metas da instituição no qual tinha como proposta a implementação um sistema de cotas para estudante negros, como medida para remediar os efeitos do racismo. Foi definido uma porcentagem de 20% do total de vagas disponíveis, por um período de 10 anos, para ser preenchidos pela população negra e, por igual período a disponibilização de vagas para índios (Pimenta, 2019, p. 34).

exclusão dos espaços públicos. Após alguns meses do julgamento, foi editada a lei 12.711/2012 que tornou cotas sociais e raciais obrigatórias nas universidades federais, no ano de 2014, foi elaborada a lei 12.990 que abrangia, também, os concursos públicos (Brasil, 2012).

O julgamento provocou o debate na sociedade sobre ações afirmativas raciais e não somente as sociais, contudo, o que se observa no período em que foi proferido o julgamento, é que havia uma política expansionista dos números das vagas nas universidades federais, saltando de 121.455 vagas disputadas em vestibular no ano de 2003, para 283.445 no ano de 2012. Desse modo, os efeitos práticos do julgamento tiveram atenuaram nas classes que historicamente ocupavam as vagas dos cursos superiores, uma vez que as disputas das vagas universais não sofreram uma diminuição por conta da política adotada (Santos, 2021, p. 148-149).

Ainda que tenha sido um julgamento capaz de gerar discussão social e, até mesmo, transportar o debate para o parlamento, com a aprovação das referidas leis, mostrou-se um julgamento que não teve a capacidade de transformação social advinda pelo Direito, pois já estava em expansão os números de vagas da ampla concorrência. Tal fenômeno encontra explicação na seletividade por parte do Tribunal nos seus julgados, uma vez que só foi tratado de um problema estrutural na sociedade (a distinção entre igualdade formal x material no acesso dos espaços de ensino) quando havia a expansão desse mesmo espaço para as classes que, historicamente, são beneficiadas.

Com a atuação do Supremo Tribunal Federal, questiona-se os fundamentos pelos quais o órgão se legitima a ser o guardião e o intérprete da Constituição Federal, principalmente, os que se fundamentam na idealização e valorização dos juízes[51], assim como a do órgão Judiciário[52]. Uma vez que dentro do modelo de freios e contrapesos, há a discussão, em termos de forças institucionais, da equiparação dos demais poderes – Executivo e Legislativo –, para assim, haver uma integração entre eles sobre a interpretação constitucional e um maior debate sobre a defesa dos direitos fundamentais e da atuação contramajoritária.

Uma das maneiras de explicar essa atuação do Supremo Tribunal Federal, é considerar como um elemento político inserido na sociedade, uma instituição que não consegue se blindar das influências e dos fenômenos que abarcam o modo de viver, em especial para essa pesquisa,

[51] Para Jeremy Waldron, há um problema quanto a legislação possuir uma má-fama para os teóricos jurídicos e políticos. Sendo que os juízes são possuem uma forma idealizada e construída teoricamente por autores importe, como o caso do juiz Hércules para as obras do jurista Ronald Dworkin, não havendo paralelo nos críticos para relacionado a valorização da legislação (Gomes Júnior, 2023, p.73)

[52] Argumentos esses já tratados e arguidos, vide tópico 4.

o neoliberalismo[53]. A aproximação da atuação dos tribunais com tais fenômenos que permeiam a sociedade se explica com o fato de que os magistrados são indivíduos inseridos na sociedade, e sua atuação pode refletir seus valores incutidos e alguns vínculos sociais, podendo o tribunal atuar tanto para legitimar como para promover desigualdades sociais[54] (Santos, 2021, p. 3-4).

Santos (2021) pesquisa o Supremo Tribunal Federal como base nas lições de sociologia de Boaventura Souza Santos, que desenvolve reflexões sobre o estado da arte do Estado capitalista e que a instituição de resolução de conflitos vai integrar o estado que tem o papel constitutivo no processo de acumulação de riqueza. Com a inserção dos tribunais nessa forma de Estado, a sua função política não é a de proteção de direitos da minoria, mas sim de contribuir para a dominação de uma classe sobre a outra, por meio da dispersão das contradições oriundas da dominação e exploração (Santos, 2021, p. 28-29). Portanto, os julgamentos do Supremo Tribunal Federal agem como um instrumento de 'aquietação social', que deixa os interesses da classe dominada latentes enquanto o processo de acumulação, típico do capitalismo, continua a ocorrer.

No contexto brasileiro, observa-se a influência exercida por grandes grupos econômicos sobre os tribunais, algo que também se manifesta no Supremo Tribunal Federal. Em sociedades capitalistas, esses grupos possuem o poder de pressionar os julgamentos. Decisões que favorecem direitos fundamentais e políticas sociais estão frequentemente relacionadas ao contexto histórico e político vivido pelo país. Um exemplo dessa relação é o aumento do salário-mínimo[55] na década de 2000, bem como a implementação de políticas sociais que, embora pudessem contrariar os interesses do capital, foram aceitas devido ao crescimento significativo das taxas de lucro naquele período (Santos, 2021, p. 72).

Sobre a atuação do STF no que tange aos direitos sociais e trabalhista, possuindo como base o ordenamento imposto na Constituição Federal, em seu artigo 7º, IV, de que o mesmo deveria ter reajustes periódicos para que se preservasse seu poder de compra, sendo uma novidade para as outras constituições, foi instaurada uma ADI para atacar uma Medida

[53] Vide capítulo 2.1.

[54] O direito visto como transformação social é visto com ceticidade pelo autor. Parte de um questionamento se o direito pode ser emancipatório e conclui que o mesmo, utilizado por movimentos sociais, tende não ser, portanto, tende a manter a ordem. O potencial emancipatório do direito também dependeria das próprias normas internas dos tribunais, portanto, o questionamento sobre a emancipação só poderia ser respondido em um âmbito de revolução democrática de justiça, não só nos julgamentos dos tribunais, mas em todo o ensino jurídico, necessitando de revolução em todos os âmbitos para que haja uma transformação social advinda pelo ordenamento jurídico (Santos, 2021, p. 37-39).

[55] O valor vigente a título de salário-mínimo vai de encontro aos interesses dos trabalhadores com os dos grandes grupos econômicos, uma vez que seu aumento prejudica as taxas de lucro e é uma medida de distribuição de renda (Santos, 2021, p. 142).

Provisória que reajustava o salário mínimo abaixo do índice inflacionário. O STF reconheceu que a medida inflacionaria adotada estava em desacordo com a Constituição Federal, porém, não fixou um novo valor segundo os índices já estabelecidos, reconhecendo a inércia do Estado e aplicou o artigo 103, parágrafo segundo da Constituição Federal, dando ciência ao poder competente para adoção das medidas cabíveis (Santos, 2021, p. 140-141).

Portanto, o Judiciário não é uma instituição neutra que não reage aos fenômenos sociais, mas sim uma instituição que é admitida como parte do sistema de manutenção do poder e implementação dos interesses capitalistas, pois se encontra dentro de uma sociedade regulada por esse sistema econômico e a manutenção do neoliberalismo consistente em um acúmulo maciço de riqueza e preservação dos interesses dos grandes grupos econômicos e de uma ideologia permeada na sociedade de Estado-empresa.

Dada a pressão exercida por grandes grupos financeiros sobre os julgamentos, a mídia poderia ser um instrumento que faria com os julgamentos seguissem o que fundamenta a dogmática constitucional sobre a defesa dos direitos fundamentais e emancipação social via direito. Porém, há uma seletividade nos casos expostos na mídia[56], fazendo com que se crie uma imagem simbólica do Tribunal, que não tem correspondido com as decisões tomadas nos julgamentos. Com isso, o STF busca com as informações divulgadas pela mídia, não uma interação com a sociedade, mas um instrumento para legitimar sua própria atuação (Santos, 2021, p. 78-79).

Nota-se, a partir das pesquisas empíricas aqui demonstradas, que há uma procura pela resolução das decisões políticas pelo Judiciário, compreendendo esse fenômeno como as decisões judiciais, uma arena mais estável e mais contornável, do que as deliberações em sede parlamentares que objetivam o fortalecimento e a expansão do sistema de mercado neoliberal de acumulação dos grandes grupos econômicos (Pereira, 2019, p. 142). A estabilidade vem da própria segurança jurídica que gozam todas as decisões judiciais e, em sede de controle concentrado, a possibilidade de reversão é somente via EC, que requer um procedimento de votação mais árduo do que das legislações ordinárias.

[56] O uso da mídia por parte do Supremo Tribunal Federal não é um movimento iniciado nas mídias digitais ou com a TV Justiça, criada em maio de 2002. Com a transição para a democracia com a promulgação da Constituição Federal de 1988, O STF busca as mídias impressas para adequar a sua imagem ao novo momento da sociedade, afastando-se do desconhecido que era a característica durante o governo militar. Nas transmissões da TV Justiça conclui-se que é utilizada para intensificar a pessoalidade dos ministros. Baseia-se essas transmissões na transparência, porém, há divulgações de conteúdos mínimos de informações, sendo apenas uma comunicação dos fatos e, com isso, gerando uma impossibilidade de *accountability* (Paiva, 2022, p.118-120).

Como uma outra forma de explicação da atuação do STF não ser contra majoritária preponderantemente, é na própria forma como a instituição agiu dentro da Assembleia Nacional Constituinte. Onde, por um lado havia um grande sentimento de mudança com o Judiciário, advinda de outros meios e instituições, porém, o ministro do Supremo Tribunal Federal na ocasião, Sidney Sanches, não vislumbrava essa possibilidade de mudança, e o tribunal acabava por ser bem inibido nas decisões.

Os discursos proferidos em sede sobre o Poder Judiciário na Assembleia Nacional Constituinte foram repletos de esperança por parte dos expositores, porém, a transição democrática foi marcada pela capacidade dos agentes do regime militar de limitar o andamento das pautas democráticas. A constituinte carrega em si a marca do conservadorismo e a sombra do autoritarismo existentes naquela época, essas marcas são desaguadas no Poder Judiciário, já que os ministros que compunham o STF alinharam-se com o centro e a direita naquela ocasião. A grande mobilização por parte dos ministros foi para manter a estrutura do STF tal como já existia na ditadura, as interpretações que o Tribunal preferiu sobre a Constituição que viria a ser promulgada, já denotavam a característica conservadora (Koerner e Freitas, 2013, p. 180-181).

Na passagem para a redemocratização, o STF praticamente manteve a sua forma e a sua estrutura, essa condição é explicada no fato de que a ANC foi realizada com o tribunal composto por ministros indicados pela ditadura militar, portanto, sob a sombra do modelo autoritário que cercava o país (Arguelhes, 2014, p. 35). Com essa heterogeneidade formada em sede de ANC, entre políticos indicados pelos militares e políticos advindos pós o fim do regime, demonstra que “no Brasil, tal como Portugal depois de 1974, a passagem da ditadura para a democracia não implicou debates, e tão pouco pressões políticas que exigissem mudanças profundas na estrutura organizacional dos tribunais.” (Santos, 2001, p. 99).

A configuração do STF foi pouco contestada por forças que buscavam mudanças estruturais durante a Assembleia Nacional Constituinte, seja devido ao desinteresse desses grupos na época, seja pelo poder historicamente atribuído aos ministros do Supremo. Assim, a estrutura da instituição dentro do ordenamento jurídico permaneceu inalterada, consolidando seu papel como mediadora dos conflitos inerentes a um sistema capitalista. Isso resultou na preservação desse modelo e na implementação e efetivação de um comportamento alinhado ao modo neoliberal de atuação institucional.

A atuação discreta e seletiva do Tribunal em julgamentos envolvendo direitos fundamentais reflete tanto o contexto da redemocratização brasileira quanto as interferências

de grandes grupos de interesse que exercem influência sobre a instituição. Além disso, não há um mecanismo eficiente e responsável que garanta que o STF aja em conformidade com o que determina a dogmática na proteção e defesa desses direitos. O Tribunal, em suas exposições públicas de julgamentos e notícias, frequentemente utiliza a mídia para promover a instituição como um todo ou destacar a individualidade de um de seus ministros.

Há alguns instrumentos normativos, e fora do ordenamento jurídico, que poderiam ser capazes de obrigar o STF a agir de uma maneira como manda a cartilha da dogmática constitucional, sendo: a) o *accountability* vertical - entendido como instrumento realizado através do pleito eleitoral[57], mídia, ou seja, uma resposta da sociedade sobre os funcionários públicos; b) *accountability* horizontal – instrumento no qual o controle dos atos do STF viria pelos demais poderes, ou seja, instituições republicanas. Há a previsão constitucional da competência do Senado Federal em processar e julgar os ministros do STF nos casos de crime de responsabilidade, previstos na lei 1079 de 1950; c) o controle interno do próprio Tribunal, onde dispõe que é possível a interposição de agravo regimental de decisão monocrática que causa prejuízo ao direito da parte, além da própria previsão de embargos, tanto de divergência quanto de infringência (Pellegrino, Paiva e Brega Filho, 2023, p. 188-193).

Ainda que haja mecanismo que detenham capacidade para constranger o STF a ser o guardião dos direitos fundamentais e exercer o seu papel de atuação contramajoritária dos poderes representativos por excelência, esses se mostram inexpressivos e ineficientes. Os modelos de *accountability* vertical surtem pouco ou quase nenhum efeito nas decisões, uma vez que com a aprovação pelo Senado Federal, os mandatos dos ministros são vitalícios, enquanto os aparelhos de mídia são utilizados somente como uma via informativa e selecionando o que deseja se mostrar.

Em giro oposto, o instrumento do *accountability* horizontal, não se mostra um instrumento efetivo, pois o STF tem atuado com deferência aos poderes que poderiam exercer tal constrangimento, inferindo que tal atuação também tem relação com esse mecanismo. O

[57] Os legisladores são apenas curadores em um grau limitado. Na medida em que os juízes o são, então o grau em que eles podem ser confiáveis para defender valores democráticos não se baseia nas normas incorporadas na constituição ou em seu endosso periódico por referendos — argumentos semelhantes aos de Rawls criticados anteriormente. Em vez disso, sua representatividade decorre de uma variedade de pressões democráticas indiretas. Mais uma vez, a legitimidade democrática do tribunal surge de estar dentro de um sistema político eleitoral, em vez de ser independente dele (Bellamy, 2013, p. 344). Com isso, entende-se que a dinâmica prevista no artigo 101, em conjunto com o parágrafo único da Constituição Federal, de nomeação de ministro do STF como um ato discricionário do chefe do Poder Executivo e, após tal nomeação, deverá ainda ser aprovada por maioria absoluta no Senado Federal, por ser um ato complexo envolvendo os três poderes da República, há a legitimidade oriunda também da via eleitoral, uma vez que tais atos são realizados pelos representantes eleitorais.

próprio desenho institucional não favorece para que haja uma força advindo dos outros poderes por uma defesa dos direitos individuais.

Os mecanismos internos do próprio Tribunal requerem um agir da própria parte para mitigar as decisões monocráticas, levando a decisão para o plenário, porém, o que se demonstra nos julgamentos, é que há uma valorização das decisões oriundas do relator. A Corte tem decidido mais processos, porém, publicado menos acórdãos. Os 88,20% dos processos resolvidos em sede de STF não são efetivamente levados a julgamento plenário, sendo objeto unicamente de uma decisão monocrática tomada pelo relator (Verissimo, 2008, p. 419).

Já se identificava uma tendência a ministrocracia[58], onde ministros decidem de forma individual casos que contém um grande impacto na vida política do país, assim como na definição de agenda para decisões de determinado tema (Arguelhes e Ribeiro, 2018, p. 14-15). Com isso, os mecanismos de coerção que dispõem internamente, não se mostram capazes de forçar o STF a agir em prol da defesa dos direitos fundamentais ou exercer a sua função contra majoritária. Não havendo garantia de que as decisões tomadas vão ser contraria as decisões vindas do parlamento.

Há, ainda, uma outra maneira de explicar os julgamentos do STF, pelo fato de não haver uma exatidão no que se compreende como defesa dos direitos fundamentais[59], incidindo um desacordo sobre seus significados, oriundos da própria sociedade liberal (Waldron, 2006, p. 1366-1367). De forma geral, o simples fato de existir discordância sobre a aplicação de um direito ou sobre sua normatividade não implica, necessariamente, em qualquer relativismo moral por parte do julgador. Trata-se de um desacordo que pode ser compatível com os princípios constitucionais, refletindo a condição inerente de nossa sociedade (Waldron, 2006, p. 1368).

Desse relativismo moral, haveria ainda mais insegurança jurídica sobre os temas, pois utilizando como paramente a moralidade para julgamento na defesa dos direitos fundamentais, haverá mais de uma resposta certa para somente uma questão definida para julgamento:

> Mas um cidadão que discorde sobre o que contaria como os resultados certos não estão em condições de construir a sua Constituição nesta base. (Aquilo é por que,

[58] Termo cunhado por Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro no artigo intitulado Ministrocracia: o Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro, de 2018. Fazendo referência ao termo Ministrocracia cunhado por Oscar Viera Vilhena onde detecta uma supremacia do Poder Judiciário frente aos demais, enquanto Diego e Leandro alertam para uma superioridade das decisões individuais dos ministros frente ao próprio Poder Judiciário enquanto instituição.

[59] Para o autor, a ideia de democracia e direitos fundamentais é concomitante, porém, entende como direito dos direitos aquele correspondente a participar da formulação dos mesmos, sendo esse afastado pelo *judicial review* (Waldron, 19990, p. 282).

> como argumentei no Capítulo Sete, a abordagem de John Rawls à questão constitucional design, em Uma Teoria da Justiça, é tão mal concebido.) Usando uma abordagem orientada a resultados abordagem, diferentes cidadãos tentarão conceber a constituição em uma base diferente. Um libertário buscará procedimentos participativos que maximizar a perspectiva de uma legislação que seja apenas por seu próprio mercado livre padrões, enquanto um social-democrata buscará procedimentos participativos que usem uma abordagem orientada para resultados abordagem, diferentes cidadãos tentarão conceber a constituição em uma base diferente. Um libertário buscará procedimentos participativos que maximizar a perspectiva de uma legislação que seja apenas por seu próprio mercado livre padrões, enquanto um social-democrata procurará procedimentos participativos que maximizem as perspectivas de uma legislação que incorpore direitos coletivos e igualitários[60] (Waldron, 1999, p. 294-295).

Portanto, em questões relacionadas a direitos libertários, como legislações que promovem o livre mercado, uma atuação tímida ou mesmo a ausência de atuação por parte da jurisdição constitucional será interpretada de maneiras distintas conforme as perspectivas ideológicas. Para o cidadão alinhado com essa ideologia, tal postura será vista como adequada e coerente com os princípios defendidos. Por outro lado, para aqueles que consideram esses ideais contrários ao bem-estar social, essa atitude será percebida como complacente e negativa, contribuindo para uma maior insegurança em relação às decisões tomadas no âmbito político.

Como não existem direitos absolutos na normatividade, as práticas da jurisdição constitucional devem ser analisadas com certa ponderação. Isso se deve ao fato de que, embora possa haver discordâncias, tais práticas não são inviabilizadas pela divergência (Waldron, 2006, p. 1406). Essa ponderação se faz necessária porque a instituição encarregada de deliberar sobre os dissensos da sociedade não são os tribunais, mesmo em questões de âmbito constitucional, mas sim o parlamento.

Jeremy Waldron apresenta uma visão diferente da tradicional sobre os fundamentos e as consequências do controle de constitucionalidade. O autor busca preservar a figura do legislador em sua participação no processo democrático, indo ao encontro da a ideia de que os tribunais seriam a melhor arena para se decidir sobre os conflitos envolvendo

[60] But a citizenry who disagree about what would count as the right results are not in a position to construct their constitution on this basis. (That is why, as I argued in Chapter Seven, John Rawls's approach to constitutional design, in A Theory of Justice, is so misconceived.) Using a resultdriven approach, diferente citizens will attempt to design the constitution on a different basis. A libertarian will seek participatory procedures that maximize the prospect of legislation that is just by his own free market standards, while a social democrat will seek participatory procedures that Using a resultdriven approach, different citizens will attempt to design the constitution on a different basis. A libertarian will seek participatory procedures that maximize the prospect of legislation that is just by his own free market standards, while a social democrat will seek participatory procedures that maximize the prospects for legislation embodying collective and egalitarian.

constitucionalidade é inadequada, uma vez que debates envolvendo os desacordos morais devem ser realizados no parlamento[61] (Nogueira, 2016, p. 167-168).

Defensores do *judicial review* partem da certeza de que o debate estabelecido pelos juízes nos tribunais, é mais qualificado do que o que ocorre em sede de Legislativo, pois os juízes não estão vinculados a partidos políticos, tomando a sua decisão somente com base na razão do bem público, não precisando agradar opiniões populares e preocupando-se, sempre, com a defesa da Constituição, ou seja, visando a garantia dos direitos fundamentais (Casimiro, 2022, p. 60-61).

Para o autor neozelandês, com base no pensamento aristotélico, as decisões tomadas em uma arena de debate plural, ainda que cada pessoa lá presente seja inferior ao melhor homem, é a melhor decisão tomada, mais sábia, pois, aqueles presentes têm o benefício da experiência (Waldron, 2003, p. 115). Indica, ainda, que a atuação coletiva está fundada na superioridade não somente na questão aritmética, mas em uma questão deliberativa, característica dominante do parlamento (Lima, 2018, p. 25).

Há um descrédito na legislação, vista contendo uma má-reputação, pois esta é entendida como uma troca de favor, um balcão de negociata. Com a dignidade da legislação resgatada, asseguraria as liberdades que estão envolvidas na democracia liberal e preservaria o princípio de igualdade entre os cidadãos, permitindo sua a participação na tomada de decisão, considerando a participação plural envolvendo a moralidade, seu direito primordial (Nogueira, 2016, p.170-171).

Traz ainda uma ceticidade com as incertezas das decisões judiciais, ainda que haja julgamentos em prol do progressismo, por parte da Supremo Corte americana, como a da dessegregação nas escolas públicas. Há o fato de que políticas conservadoras passaram pela anuência e deferimento da Corte no início do século XXI, não havendo a possibilidade de se apoiarem em qualquer resultado, porque não há consenso sobre os mesmos (Gomes Júnior, 2023, p. 91).

Desse mesmo exemplo utilizado, extrai-se que a Constituição estadunidense prevê a cláusula de igual proteção, que serviu, na década de 50, como fundamento para a segregação escolar por discriminação racial. Na década de 60, como parâmetro a mesma cláusula, a Corte passou a entender a segregação como inconstitucional (Streck, 2017, p. 85). A decisão assume

[61] O parlamento é o lugar da deliberação pela pluralidade, porém, tal pluralidade depende da forma como o processo eleitoral é estruturado para que se haja essa pluralidade, como as regras envolvendo os distritos, votação em sistema proporcional, coligação entre os partidos, essas formas de composição parlamentar não constam na obra do autor (Lima, 2018, p. 25).

“intensidades variáveis de acordo com o contexto histórico-jurídico”. (Alves e Brega Filho, 2015, p. 125).

Ainda que haja acertos por parte da Corte nas decisões envolvendo a jurisdição constitucional, há uma perda democrática, uma vez que o seu acerto não supre esse déficit democrático. Em outro giro, quando o órgão eleito e sujeito ao *accountability* decide de maneira errônea, os cidadãos estão conscientes de que o erro foi tomado por seus representantes, sendo mais satisfatório conviver com as consequências desse erro do que aqueles tomados por agentes que não tiveram a participação em seu processo decisório (Lima, 2018, p. 30).

Essas maneiras de explicar a jurisdição constitucional, em especial a brasileira, tem como ponto comum a descrença das promessas que havia sobre a figura do Judiciário, em especial o STF, tendo a sua atuação muito mais voltada para um funcionamento da máquina burocrática do Estado do que propriamente para a defesa dos direitos fundamentais e como motor da história.

4.2 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O Poder Judiciário, principalmente o STF, sempre envolveu muita expectativa por parte da população sobre a sua atuação. Demonstra-se que nos dois momentos em que houve uma ruptura com o regime antigo – o regime imperial e o regime autoritário da ditadura militar –, o sentimento populacional com o STF era de que o órgão agiria em prol das de defesas dos direitos fundamentais e pela regularidade do processo democrático.

Tais direitos fundamentais foram entendidos como aqueles ligados a construção ou manutenção da cidadania, de modo que a cidadania brasileira foi buscada no Judiciário, que foi utilizado como arena de disputa. O Judiciário, por ser o órgão aplicador da lei, estaria consequentemente deliberando em defesa dos cidadãos e gerando o simbolismo de agir dessa maneira, já criando um arcabouço nessa atuação para a formação do que na atualidade se entende por dogmática constitucional de atuação do STF.

A fundamentação da dogmática abrange todos os fenômenos que orbitam o Supremo Tribunal Federal (STF), incluindo a forma como este é representado nas mídias, especialmente no contexto de transição do regime político em 1985. Essa dogmática, cujo principal expoente é Luís Roberto Barroso, concebe o STF como um órgão não apenas responsável por promover benfeitorias, mas também incumbido de conduzir o país rumo ao progresso, considerando que a política tradicional falhou em alcançar tais objetivos.

Segundo essa perspectiva, a atuação do STF se fundamentaria em três pilares: contramajoritário – ao retirar do ordenamento jurídico decisões tomadas pela maioria no parlamento; representativo – refletindo as vontades da sociedade; e iluminista – como instituição confiada ao progresso da nação. Além disso, acredita-se que suas decisões seriam menos suscetíveis a erros, já que são tomadas por especialistas tecnicamente qualificados e alheios ao mundo político, o que os isenta de mecanismos de *accountability*.

No entanto, a atuação do STF tem demonstrado desvios em relação ao papel contramajoritário e iluminista que lhe é atribuído. As decisões em sede de controle de constitucionalidade apresentam uma baixa taxa de procedência, indicando que o contramajoritarismo não é exercido com frequência, havendo, ao contrário, deferência às decisões políticas. Ademais, as decisões iluministas têm ocorrido apenas em contextos favoráveis, marcados por um ambiente de calmaria, sem a existência de tensões significativas.

As chamadas decisões progressistas têm sido vistas menos como um avanço social e mais como reflexos de áreas em que o grande capital não demonstra interesse direto, como nas deliberações sobre direitos de abstenção do Estado. Por outro lado, o grande capital tem considerado vantajoso que certas políticas sejam debatidas e aprovadas no âmbito do STF, pois isso oferece maior previsibilidade e segurança jurídica em comparação com o parlamento.

Conclui-se que, ainda que haja um arcabouço teórico que fundamenta as atuações de jurisdição constitucional, e, ainda que sejam tais decisões no sentido progressistas, não há nenhum instrumento capaz de assegurar que o STF tomará essas decisões. Os instrumentos disponíveis de constrangimento das decisões se mostram ineficientes na prática, fazendo com o órgão opere sem freio ou contrapeso.

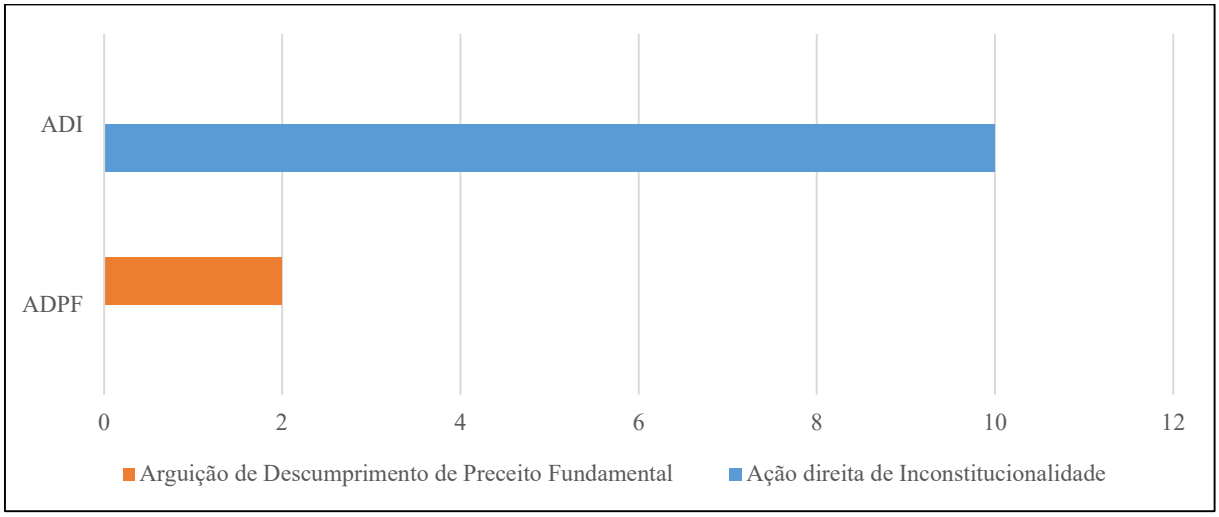
5 EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DAS DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO ENVOLVENDO A EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016

Aqui são expostas as decisões envolvendo a Emenda Constitucional 95 de 2016, no controle concentrado. Os julgados estão divididos nas seguintes categorias[62]: tipo de ação adotada; legitimado ingressante; decisão. Tem como objetivo específico este capítulo a demonstração via quantitativa de como o STF tem pautada a sua atuação quando judicializado uma política que implica em austeridade pelos governos.

5.1 TIPO DE AÇÃO ADOTADA E O SEU PROSSEGUIMENTO

A via para se questionar a legitimidade e a conformidade com tal norma formulada e promulgada pelo parlamento, mostra-se relevante para o entendimento de sua atuação. Como já foi exposto, o meio de julgamento da política é delimitado por esses instrumentos, sendo a questão debatida em sede de controle concentrado, as decisões tomadas se permearão pelos outros órgãos.

Tabela 3 – Tipos de ações



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Do universo das ações pesquisadas, tem-se uma clara preferência pelo instrumento da ação direta de inconstitucionalidade. Das ADPFs, a 662/DF, foi protocolada inicialmente desta

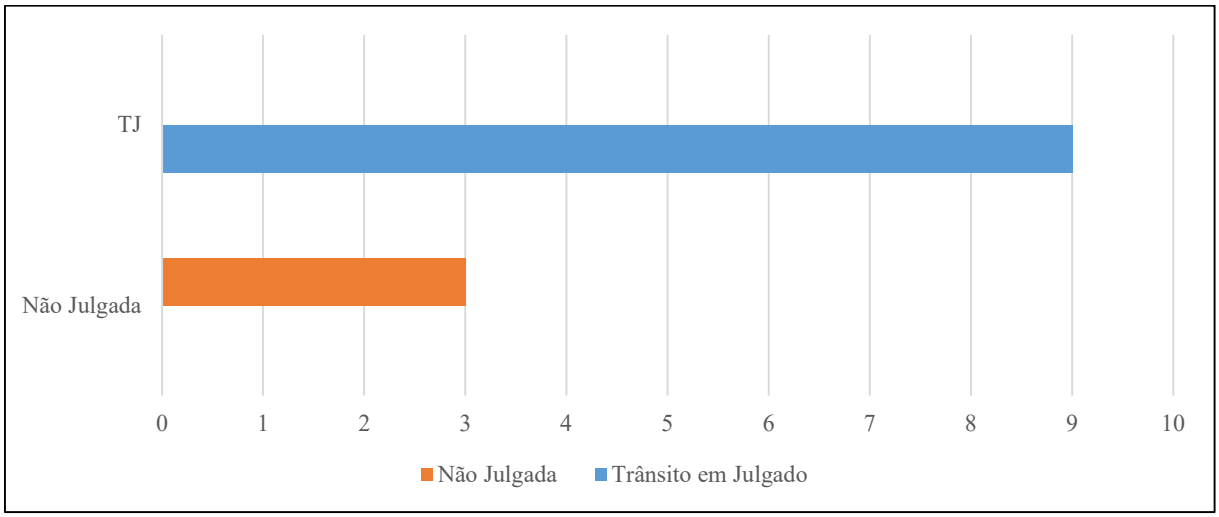
[62]A divisão categoria por objeto da ação não se mostra relevante para o trabalho, uma vez que o objeto é o mesmo para todos os questionamentos: o novo regime fiscal instalado pela EC 95/2016.

forma, porém, no seu corpo inicial já se admitia o recebimento, por parte do STF, como ADI, como ocorreu no julgamento da medida cautelar da mesma pela relatoria do ministro Gilmar Mendes.

Os argumentos trazidos para essa conversão se deram no próprio objeto da ação, o pedido se justificava para declarar a inconstitucionalidade com base no aumento de despesa sem indicação da respectiva fonte de custeio (art. 195, § 5º, CF) e omissão quanto aos respectivos impactos orçamentários e financeiros, disposição constante no art. 113 do ADCT (Mendes, 2024, p. 6-7).

A situação processual das ações propostas demonstra praticamente todas com o devido trânsito em julgado, como demonstra o gráfico a seguir:

Tabela 4 – Situação processual



Fonte: Elaborada pelo autor (2024)

Entre as ações que ainda não tiveram seu trânsito em julgado, encontram-se as seguintes:

A ADI 5882/SC teve seu mérito julgado pelo plenário na sessão virtual realizada entre os dias 6 e 13 de maio de 2022. Contudo, foram interpostos sucessivos embargos de declaração, sendo que um deles, apresentado em 25 de outubro de 2023, ainda está pendente de julgamento, aguardando a manifestação do Procurador-Geral da República (PGR). Esse embargo não questiona o mérito da ação, mas aborda a modulação de efeitos determinada pelo STF para o julgamento.

Já na ADI 7145/MG, o julgamento em plenário ocorreu no dia 30 de maio de 2022, referendando a medida cautelar imposta com o fundamento de que há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme previsto no art. 113 do ADCT. A análise do processo legislativo não

demonstrou que esse estudo tenha sido realizado. A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais afastou a aplicação da legislação estadual que regulamentava o piso salarial profissional como política remuneratória para os profissionais da educação básica (Lei Estadual 24.035/2022). Atualmente, aguarda-se a manifestação do PGR e eventuais petições de entidades não formalmente vinculadas ao processo para que seja possível expedir a certidão de trânsito em julgado.

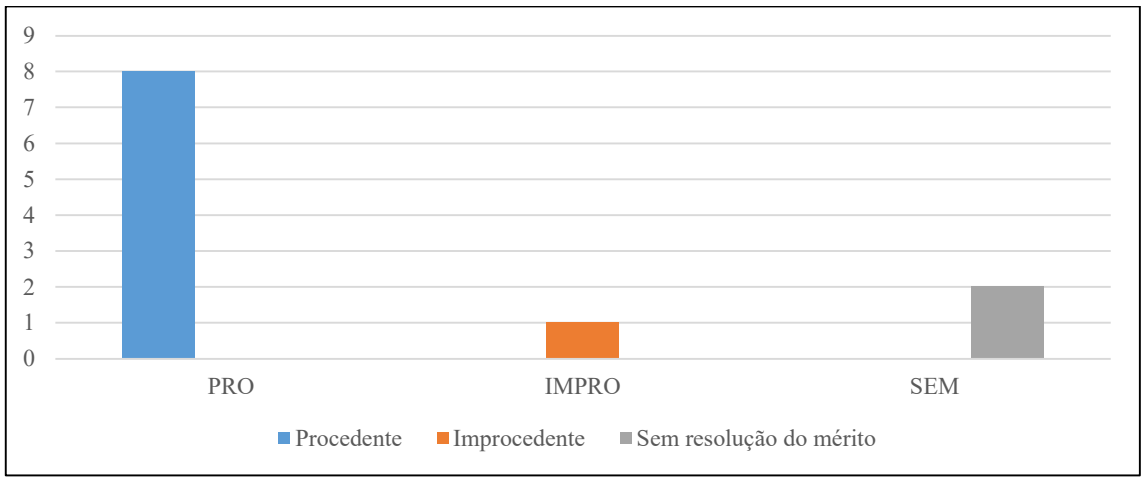
Por último, na ADI 5807/BA, foi indeferido o pedido da medida cautelar, com isso, o artigo 4º da LC 156/2016, que estabelece o plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao equilíbrio fiscal, prevendo, em seus arts. 1° e 3°, a possibilidade de a União adotar prazo adicional de até duzentos e quarenta meses bem como redução extraordinária para pagamento das dívidas previstas em contratos de refinanciamento celebrados com Estados e Distrito Federal com base na Lei n° 9.496/97 e nos contratos de abertura de crédito firmados ao amparo da Medida Provisória n° 2.192- 70/2001.

A justificativa para a não concessão da medida liminar foi a não caracterização do *periculum in mora*. A concessão da cautelar poderia desincentivar os estados a adotarem medidas necessárias ao ajuste estrutural das contas públicas, necessárias a evitar novos quadros de desequilíbrio fiscal. Com o julgamento da liminar, foram interpostas petições de ingressos como *amicus curiae* de alguns estados, porém, a decisão tomada em sede de liminar não foi submetida a deliberação do plenário, restando à decisão monocrática produzir efeitos jurídicos desde então.

A falta do trânsito em julgado não impediu do STF de fazer vigorar suas decisões, sejam as tomadas em caráter de julgamento do mérito, ou das tomadas em sede de cautelar. Ainda que uma pequena parte das ações não tenham obtido uma decisão definitiva, como demostra a tabela 4, todos as ações estão tendo impacto no mundo material, ainda que por decisão monocrática.

O impacto das decisões oriundas da jurisdição constitucional, em grande maioria, deu razão ao requerente, ou seja, afastou a incidência da legislação que afrontava ao tento de gasto, dando preferência ao orçamento público das disposições que tratavam as legislações, como demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 5 – Julgamento das ações



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Com a atuação do STF indo ao encontro do que propunha os requerentes e afastando as leis oriundas das assembleias legislativas, deu-se uma grande importância para a aplicação do novo regime fiscal, ainda quando o mesmo vai enfrentar os direitos fundamentais a determinada classe de servidores públicos, como disposições que aumentavam o salário dos mesmos.

A questão envolvendo a única ADI julgada improcedente, a 6926/DF, tem algumas particularidades que distinguem da mesma, sendo a única oriunda do Distrito Federal e requerida pelo Presidente da República, questionando sobre o acesso à internet em escolas públicas na época da COVID-19. Com a improcedência dessa ação infere-se que as políticas públicas adotas pelo Presidente da República na época de enfretamento da pandemia eram decisões isoladas que não tinha apoio dos demais poderes, com isso, a improcedência demonstra um afastamento do STF com a figura do chefe do Executivo federal na época ao não privilegiar o orçamento. Por se tratar em uma legislação federal que estava se questionando a legitimidade, é possível inferir que o STF, ao julgar a improcedência, fez também como um ato de legitimar suas decisões perante a sociedade.

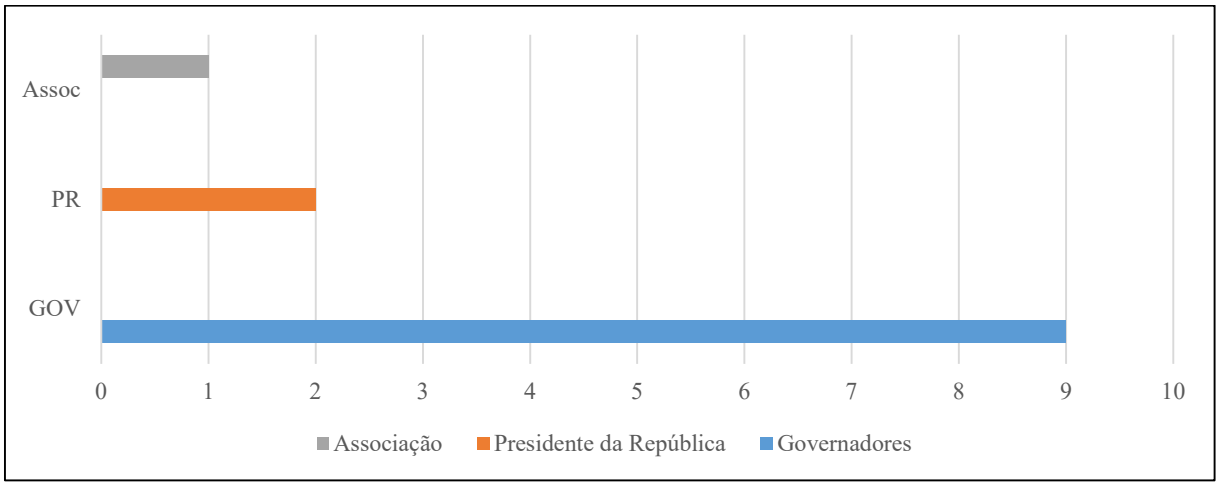
As sem resoluções de mérito foram as ADPFs 866 e 662, ambas do Distrito Federal, porém, destaca que a 662 teve seu pedido de medida cautelar deferido. O questionamento sobre a constitucionalidade pairava sobre o Projeto de Lei do Senado n° 55, de 1996, na parte que promove alteração no artigo 20, § 3o, da Lei n° 8.742/1993, majorando o benefício assistencial. Em sede de medida cautelar, foi deferido o pedido para que não fosse promulgada o projeto de lei, uma vez que não apresentou um documento que trouxesse a estimativa que esse aumento no benefício acarretaria e de que forma seria pago aos beneficiários. Posteriormente a lei a Lei 14.176/2021 promoveu modificações substâncias, fazendo com que perdesse o objeto da ação,

sendo julgada sem resolução do mérito de acordo com o artigo 485, VI do código de processo civil.

5.2 DOS REQUERENTES

A legitimidade para se propor as ações do controle concentrado foi um dos pontos centrais quando se discutiu a atuação do Judiciário. Abriu-se a legitimidade para demais membros, o que antes era um poder concentrado somente na mão do PGR, agora a judicialização da política contava com alguns outros membros para fazer a interpretação constitucional.

Tabela 6 - Legitimados



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Com a discussão voltando-se para o orçamento, sendo essa uma função típica do Poder Executivo, os legitimados que mais acionaram o Judiciário para a suspensão de uma lei foram os governadores do Estados. Mostrar-se-á adiante que os objetos que foram impugnados tinham como fundamento, na maior parte, o uso do artigo 113 do ADCT[63], inserida pela EC do teto de gastos (Brasil, 2016). Disposições criadas, na maioria pelas Assembleias Legislativas dos Estados, dispunham sobre arrecadação por parte do Executivo, mirando ou compensado alguns impostos estaduais, consequentemente, a tensão se origina entre o Legislativo criando normas de compensação de crédito tributário e o Executivo deixando de arrecadar por meio desses impostos objetos de deliberação.

[63]Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Destaca-se que as ações que foram propostas por outros além dos governadores[64] foram julgadas contrárias ao pedido principal. Na ADI 6926/DF, proposta pelo presidente da república, em que se questionava a constitucionalidade da Lei 14.172/2021, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública, foi considerada improcedente quanto a declaração da inconstitucionalidade. O Relator, Ministro Dias Toffoli, entendeu não haver afronta ao processo Legislativo para demonstração dos gastos, pautando na repercussão geral de tema 917, onde na ocasião, o ministro Gilmar Mendes, firmou a tese de que não usurpa a competência privativa do Executivo a lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (Brasil, 2022).

Enquanto na ADPF 866/DF[65], discutia a decretação do estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira, que preexistia à pandemia da COVID-19 e que tem sido por ela agravada, tal estado sendo decorrente, sobretudo, de condutas comissivas e omissivas. Tendo como requerente Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON. Requerendo as seguintes concessões em sede de medida cautelar: a) realização de transferências interfederativas de recursos, superando o ficado no artigo 107 do ADCT; b) recomposição imediata da perda financeira decorrente da mudança de regra do piso federal em saúde a partir de 2018, na forma estabelecido pelo artigo 110[66] (Moraes, 2021, p. 1-4).

Na mesma decisão sobre as medidas cautelares, o ministro Alexandre de Moraes julgou extinto a arguição de descumprimento de preceitos fundamental sem a resolução do mérito, fundamentando na jurisprudência do próprio STF em que afirma que há outros meios processuais com aptidão para fazer cessar prontamente a situação de lesividade do ato impugnado, também para sanar a lesão e solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (Moraes, 2021, p. 8).

Portanto, o que se extrai dos dados, é que a via para se discutir tendo como parâmetro o novo regime fiscal é a ação direta de inconstitucionalidade, enquanto as discussões envolvendo a legitimidade, o requerente principal que se questiona, são os governadores, uma vez que as ações que não seguiram esse modelo foi considera via adequada, ou, julgada sem resolução do mérito.

---

[64]ADI 6926/DF; ADPF 662 e 866

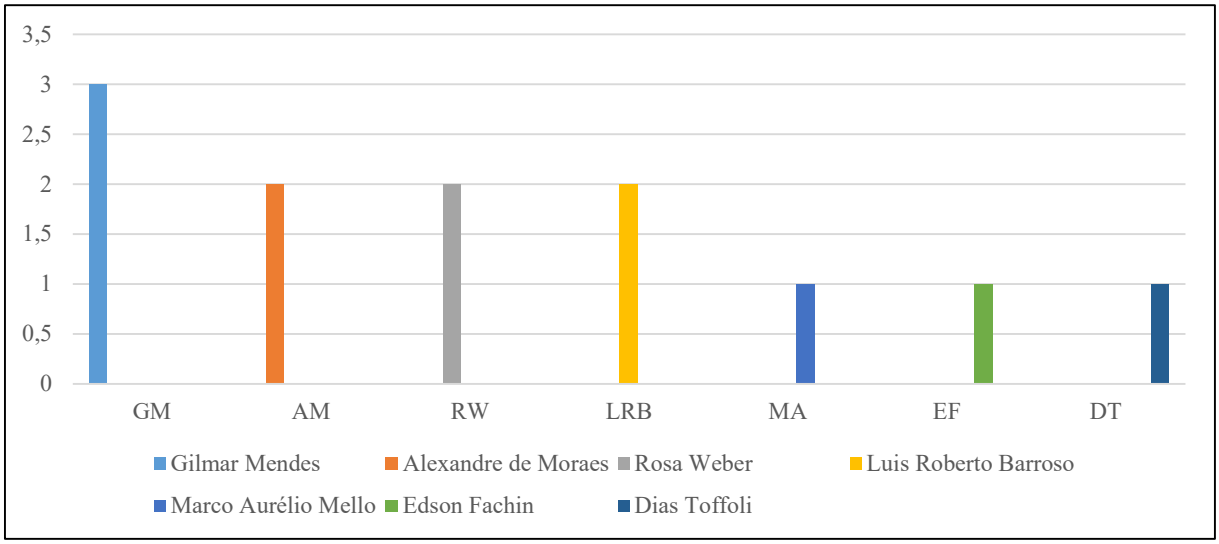
[65]A ADPF 662 foi proposta pelo Presidente da República, porém, já foi demonstrada no tópica os instrumentos adequados. Vide 4.1

[66] A associação buscava a tutela de demais pedidos em sede de cautelar, porém, todos os outros extrapolam o objeto dessa dissertação, o novo regime fiscal.

5.3 RELATORIA

Os dados sobre a relatoria indicam qual ministro iniciou a discussão sobre o objeto apresentado, como ilustrado na seção referente às decisões monocráticas. Isso inclui a decisão proferida em sede de medida cautelar, sendo que todas as ações aqui mencionadas possuem pedido de cautelar. Tal pedido fundamenta-se no argumento de que o risco de demora na decisão poderia comprometer a arrecadação pelo Estado, afetando, consequentemente, a continuidade de políticas públicas, o que acaba por influenciar a definição do mérito.

Tabela 7 - Relatores



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A análise evidencia que um dos relatores da ação se aposentou durante seu trâmite, caracterizando um ato complexo ocorrido no decorrer do processo. A referida ADI é a 6080/RR, na qual o ministro, por meio de decisão monocrática, considerou inadequada a via utilizada, negando seguimento ao pedido em sede de controle concentrado (Mello, 2019, p. 1).

O cerne da ação era a compatibilidade da Lei Estadual 1255/2018 com a Constituição Federal de 1988. Essa lei tratava do reajuste na remuneração dos servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (FEMARH/RR) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (IACTI/RR). Prevista para ser aplicada progressivamente a partir de 1º de janeiro de 2019 até 2020, tal atualização salarial foi questionada com base no artigo 113 do ADCT, que exige a previsão de dotação orçamentária suficiente para concessão de qualquer vantagem ou aumento remuneratório, requisito que a lei não atendeu.

Dessa decisão monocrático, interpuseram agravo regimental, no qual acompanhou o relator o ministro Edson Fachin, onde fundamentava pelo não provimento do recurso interposto uma vez que o artigo 113 do ADCT não serve como parâmetro de leis estaduais, fazendo uma cisão do que foi decidido em sede de ADI 5816 pelo ministro Alexandre de Moraes, onde tratava de questão referente à concessão de benefício tributário e, portanto, renúncia fiscal, sem a estimativa de impacto orçamentário exigida pelo artigo 113 do ADCT (Fachin, 2021, p. 15).

Abriu-se divergência do entendimento dos dois ministros, o ministro Alexandre de Moraes, igualmente trazendo a sua fundamentação na ADI 5816, entende que os requisitos expostos no novo regime fiscal são de observância obrigatória por todos os entes federativos, não cirando normas só em face da União, sendo que o a disposição do artigo 113 se propõe a fazer é justamente organizar uma estratégia dentro da formalidade do processo Legislativo sobre como deva ser pautado os gastos e para afastar sobre a exclusividade de observância pela União argumenta que tal fundamento já foi decidido em sede de ADI 6129-MC[67] (Moraes, 2021, p. 23-31). Se essa decisão acompanhada por todos os outros ministros, a saber: Luiz Fux, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmem Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso e Nunes Marques.

O Mérito da ADI 6080 foi julgada no dia 05 de dezembro de 2022, portanto, após a aposentadoria do ministro Marco Aurélio Mello, com isso, ficando a relatoria da mesma para o ministro André Mendonça[68]. Em sede de julgamento, decidiu por manter a divergência aberta pelo ministro Alexandre de Moraes, reiterando o argumento da aplicabilidade do disposto no art. 113 do ADCT a todos os entes federados. Portanto, padecendo de vicio formal Lei estadual nº 1.255, de 2018, de Roraima, padece de vício formal de inconstitucionalidade (Mendonça, 2022, p. 1-30).

No julgamento, ainda foi definido a modulação dos efeitos, para preservar a segurança jurídica e não haver uma mudança nos vencimentos dos servidores, tal modulação deveria ocorrer a partir da data daquele julgamento de mérito. A nova composição do STF acompanhou integralmente o voto do Ministro André Mendonça, que divergiu do primeiro relator da ação, o ministro Marco Aurélio Mello.

---

[67] Na qual se discutia no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF) deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro

[68] O nome do ministro não aparece na tabela 7, de relatores das ações, uma vez que o mesmo assumiu os processos de seu antecessor na vaga do Supremo Tribunal Federal, o relator do caso em tela, Marco Aurélio Mello.

Somente dois ministros mostraram-se contrários ao argumento de imposição do artigo 113 do ADCT. Na ADI 6118/RR, de relatoria do ministro Edson Fachin, que tinha como objeto a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual n. 1.238, de 22 de janeiro de 2018, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima–ADERR, e dá outras providências.

Em julgamento, em sede cautelar, o ministro mantém o seu posicionamento de que o cotejo do artigo 113 do ADCT em sede de ADI é matéria estranha ao controle de constitucionalidade abstrata, fundamentando a sua decisão na ADI 1292/1995 de relatoria do ministro Ilmar Galvão, entendendo que precisa da matéria de fato e que não cabe o controle de maneira abstrata da referida lei (Facchin, 2019, p. 17). Decisão essa que foi interposto agravo regimental, porém, houve a reconsideração do próprio ministro para se admitir a ação para ter o seu regular feito para levar a questão oportunamente para a decisão em plenário.

Em seu voto em plenário, o ministro Edson Fachin trouxe a decisão proferida em sede da ADI 6080, na qual o mesmo foi voto vencido e tendo naquela ocasião, firmado o precedente da possibilidade do exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT.

Com o entendimento sido superado, em sede de precedente constitucional, o ministro Edson Fachin pede a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima para anexar aos autos o referido documento de que trata o artigo 113, a estimativa das disposições legais formuladas no caixa do Poder Executivo, a mesa se limita a argumentar o não cabimento da ADI pois seria fundada em ausência de dotação orçamentaria. Aplicando o artigo 113 e declarando a lei estadual inconstitucional e modulando os efeitos da mesma a partir da decisão (Fachin, 2019, p. 6-9).

O ministro Marco Aurélio Mello foi o único divergente pelo não conhecimento da ação, pelos mesmos motivos expostos em sede de julgamento da ADI 6080. O ministro Alexandre de Moraes abriu divergência parcial para a aplicação do artigo 169, §1° da Constituição Federal conjuntamente do art. 113 do ADCT, divergência acompanhada pelo ministro Nunes Marques. Os demais ministros acompanharam a relatoria na integralidade.

Sobre a modulação dos efeitos, é citada a ADI 6102[69] de Roraima, de relatoria da ministra Rosa Weber, onde fundamenta, entre outras coisas, a importância do documento de que disciplina a criação ou alteração de despesas obrigatórias, que gerem impacto orçamentário, expondo que o poder constituinte derivado, ao formular o artigo 113, almejava garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes (Weber, 2020, p. 31-32).

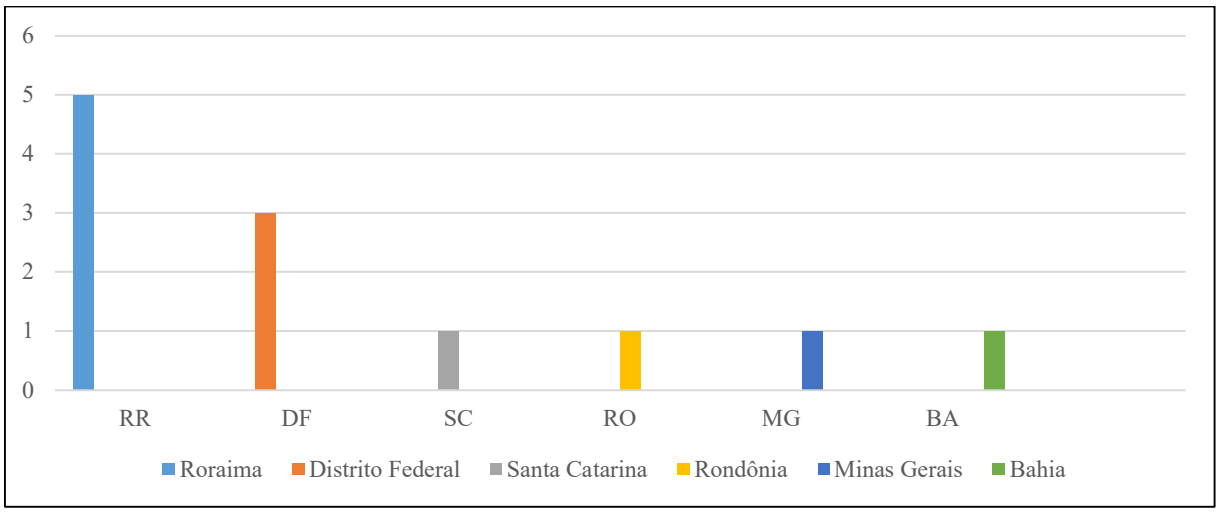
Porém, ainda que não tenha sido apresentada tal diagnóstico de impacto, as verbas ali discutidas, e já pagas pelo Poder Executivo aos beneficiários, fazem parte dos salários daqueles servidores públicos, tendo natureza alimentar. Com isso, para se dar segurança jurídica a decisão, propôs a modulação dos efeitos a contar da publicação do plenário (Weber, 2020, p. 36). Sendo acompanhada por todos os outros ministros, com exceção de Edson Fachin e Marco Aurélio Mello.

5.4 DOS ESTADOS ORIUNDOS O QUESTIONAMENTO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE

As leis que visavam aumentar os gastos do Poder Executivo, ou uma forma de prejudicar a sua arrecadação, são oriundas dos diversos Estados federativos, porém, o Estado de Roraima se destaca com um maior número de leis impugnadas, como demonstra o gráfico a seguir:

[69] Nesta ocasião, os ministros Edson Fachin e Marco Aurélio Mello foram os divergentes sobre a admissão da ação, pelos motivos já expostos em fundamentos em outras ações diretas de inconstitucionalidade.

Tabela 8 - Estados



Fonte: Elaborada pelo autor (2024)

O Estado que se destaca pelos questionamentos sobre a constitucionalidade utilizando o novo regime fiscal como parâmetro é o de Roraima[70]. As argumentações trazidas pelos governadores têm a mesma argumentação de fundo, citando a paralisação dos serviços públicos que ocorreu no Estado no final do ano de 2018.

As ADIs questionavam as mais variadas disposições realizadas pela Assembleia Legislativa. Na ADI 6074, questionou a constitucionalidade do projeto de lei 138/2017, que originou a lei ordinária 1.293/2018, onde a mesma dispunha sobre a isenção sobre o IPVA para pessoas com doenças graves. Uma vez que tal imposto é de competência estadual, a isenção formulada em sede legislativa, prejudicaria a arrecadação por parte do Estado. Argumentando nessa ocasião que o Estado se encontra em pleno caos financeiro e que a manutenção dessa isenção seria prejudicial aos cofres públicos aumentando a crise financeira e possibilitando a volta do estado de crise que se passou em 2018.

A ação direta de inconstitucionalidade 6102 questiona a lei ordinária 1.237/2018 que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e remuneração dos servidores efetivos da área administrativa da universidade estadual de Roraima – UERR e dá outras providências. Na petição inicial da referida ação, o governador volta a citar crise enfrentada pelo Estado no ano de 2018, afirmando que o Estado se encontra em uma situação delicada que gerou a decretação da intervenção federal por meio do decreto n° 9602/2018, em razão do grave comprometimento da ordem pública, uma vez que o Estado estava impossibilitado financeiramente de honrar com o mínimo dos seus compromissos.

[70]ADI 6102; 6080; 6074; 6303 e 6118.

Na 6118, impugnava-se a lei ordinária 1238/2018, que dispunha sobre os planos de cargos, carreiras e remunerações dos servidores da agência da defesa agropecuária do Estado de Roraima – ADERR, e dá outras providencias. Tal disposição legislativa acarretaria efeitos financeiros imediatos, criando despesas e colocando em risco a ordem pública e a economia do Estado com a possibilidade iminente de paralisação de serviços essenciais à segurança pública, retornando a argumentação e a exposição da situação vivida no ano de 2018.

Em uma proposta semelhante a questionada na ADI 6074, a ação 6303 questiona a Lei complementar 278/19 – ampliou o rol de isenções de IPVA para incluir motocicletas, motonetas e ciclonetas com potência de até 160cc. A ADI 6080 questiona o projeto de lei 171/2017 que propunha alterar os valores dos cargos de plano de carreira. Os argumentos trazidos nessas retornam à situação fática vivida pelo Estado no ano de 2018 da crise financeira, portanto, tal argumento está presente em todas as ações diretas de inconstitucionalidade originaria do Estado de Roraima.

Nas demais ações, evidentemente, não faz menção a crise ocorrida por paralisação dos serviços públicos, uma vez que tal fator foi exclusividade do Estado de Roraima. Os argumentos fáticos dos outros questionamentos sobre a constitucionalidade residem no prejuízo da arrecadação pelo membro postulante.

5.5 TEMAS ENFRENTADOS E OS ARGUMENTOS TRAZIDO PELOS MINISTROS

Apontar que os temas abordados nos julgamentos das ações pesquisadas envolvem o novo regime fiscal confere aos dados uma abordagem mais distante e impessoal em relação aos assuntos tratados. As disposições legais oriundas das assembleias legislativas dos Estados buscavam, de modo geral, reduzir o pagamento de impostos ou melhorar a remuneração de determinados servidores públicos.

Todas as ações propostas fundamentaram-se em apenas um aspecto do novo regime fiscal: a exigência de que propostas legislativas que criem ou modifiquem despesas obrigatórias ou renúncias de receitas sejam acompanhadas de uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Essa preocupação do poder reformador visava garantir o planejamento do Executivo, considerando que a ausência de arrecadação de um imposto previamente previsto poderia gerar insegurança quanto à continuidade ou ao início de determinados serviços públicos.

O STF foi colocado para julgar entre direitos fundamentais concernentes a impostos, ou uma melhor remuneração salarial – verba alimentar, contra o planejamento do Executivo. Inicialmente, os ministros Edson Fachin, na ação 6118/RR e Marco Aurélio Mello, na ADI 6080, mostraram-se contrário a aplicação do artigo 113 ao caso concreto. Porém, não foram utilizados argumentos que versavam sobre a proteção ou manutenção dos direitos fundamentais, utilizou-se a forma instrumental e não a tensão entre essas duas disputas.

Na ADI 6303, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que questionava a LC 278/19 que isentaria o pagamento de IPVA de motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas, fixou o entendimento da aplicação do artigo 113 do ADCT de forma federal, ou seja, proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

O relator traz em sua fundamentação a mesma utilizada em sede de comissão especial quando estavam avaliando a, então, PEC 241, em que tal planeamento exposto no artigo 113 permite que o congresso, ao debater as proposições, tenha a oportunidade de conhecer realmente seus impactos orçamentários e financeiros, dessa maneira sustenta que tal direcionamento foi pensado para os demais entres federativos, não se restringindo a União. Com isso, o artigo 113 do novo regime fiscal está em consonância com o que já havia estipulado o artigo 14 da LRF (Barroso, 2020, p. 5).

Em outra ADI de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, a 7145/MG, impugnou-se os artigos 10 e 11 da Lei estadual 24035/2022, que dispõe sobre a revisão geral do subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração direta, autárquica e fundacional. Nesta ação, houve um esforço por parte da assembleia legislativa do Estado de Minas Gerais em acessar os pagamentos do Executivo, tendo uma dificuldade para o mesmo, fundamentando a decisão que derrubou o veto do governador nessa questão. Juntou na ADI documento referente ao processo Legislativo, sendo considerado insuficiente para a demonstração da exigência do artigo 113 do ADCT (Barroso, 2022, p. 3).

A ministra Rosa Weber, na ADI 6074/RR enfrentou delimitação temática que o ministro Luís Roberto Barroso enfrentaria na 6303. Nesta ocasião, o governador impugnou a lei 1293/2018 que dispunha sobre isenção do pagamento de IPVA para pessoas portadoras das doenças: I – portadoras de Câncer; portadoras de Diabetes; portadoras de Hipertensão; pessoas

afetadas por Acidente Vascular Cerebral (AVC); e V – portadoras de Doença Mental Irreversível.

Para enfrentar o argumentar da isenção da estimativa do quanto o Estado perderia em arrecadação, a ministra vai no sentido de que a isenção do referido imposto é a dispensa de seu pagamento, portanto, uma lei que gerou renúncia de receita, acarretando impacto orçamentário. Não verificando esse estudo estimativo de impacto na proposição da lei (Weber, 2020b, p. 4).

Argumentando que a previsão desse estudo pelo constituinte derivado foi idealizada para ser um instrumento de gestão financeira que permitiria projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos sobre eventuais alterações na arrecadação por parte do Executivo. Vai ao encontro de que a renúncia da receita engendrou em um exercício negativo de competência tributária, inexistindo debate sobre as consequências das normas a serem criadas. Tendo essas argumentações como fundamentos, a ministra decidiu que a legislação não respeito o artigo 113, declarando a sua inconstitucionalidade e modulando os efeitos da decisão a partir da data de publicação do acordão (Weber, 2020, p. 5-8).

A invocação do artigo 113 do novo regime fiscal nas ações propostas vão no sentido de declarar a sua inconstitucionalidade por um vício na forma, com isso, o STF não chega a sequer enfrentar o mérito envolvendo as isenções. Os ministros Marco Aurélio Mello e Edson Fachin são posições minoritárias no quesito de não aplicação do regime fiscal, porém, entendem que a não aplicação também deriva da forma da lei e não pela preponderância de uma disposição mais vantajosa para o destinatário da lei.

Com o decorrer dos julgamentos, além da aposentadoria do ministro Marco Aurélio Mello, o ministro Edson Fachin restou vencido em sua argumentação e, pela aplicação da jurisprudência do STF, aplica os entendimentos de que o artigo 113 é uma norma que perpassa por todos os entes federativos além de que a falta de seus estudos orçamentários prévios é um vício formal, gerando assim a inconstitucionalidade.

O único julgamento pela improcedência da ação, ocorrida na ADI 6926/DF[71], que questionava a constitucionalidade da lei nº 14.172/2021, que dispunha sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. Ao enfrentar o tema, ingressou no mérito da ação: o acesso a educação. Argumentando que a

[71] A capacidade postulatória do Presidente da República, necessita ser feita mediante representação nos autos. Na ADI 6926, que exercia o cargo de AGU era o André Luiz de Almeida Mendonça. Alguns poucos meses depois da petição inicial da ADI 6926, viria a ser indicado e tomado posse como ministro do Supremo Tribunal Federal, herdando as ações do ex-ministro Marco Aurélio Mello, consequentemente a relatoria da ADI 6080. Demonstra que as posições jurídicas como AGU e ministro do STF se assemelham, uma vez que estão pela deferência do novo regime fiscal e protegendo a arrecadação do governo, seja federal ou estadual.

educação é um direito social que é o instrumento para que se concretize os demais direitos estipulados na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2021, p. 9).

Na época de pandemia, a conexão com a internet era condição essencial para se concretizar o direito a educação, evidenciando, através da exposição de dados de estudos que a disparidade entre alunos que tiveram acesso à educação através da internet e os que não tiveram impactaria na desigualdade social. O relator, Dias Toffoli, decidiu pela constitucionalidade e seguimento da política implantada ainda em natureza cautelar, porém, nesse momento, não ingresso no argumento que consta no artigo 113 do ADCT.

No julgamento do mérito da ação, ao enfrentar o devido processo legal impugnado pelo artigo 113 do ADCT, o relator vislumbrou que o projeto de lei com tal estimativa de impacto, que foi se adequando ao longo de todo processo que se discutia os valores, passando de R$ 26,6 bilhões, conforme a versão inicial da proposta, para aproximadamente R$ 3,5 bilhões, conforme versão sancionada. Havendo, ainda no parecer detalhamento dos critérios utilizados para que se consiga efetivar os valores pretendidos, apresentado pela relatora do projeto, a então Deputada Federal do Estado de São Paulo, pelo PSB[72] (Brasil, 2022, p. 13-16).

A improcedência, ou seja, a constitucionalidade da lei que visava uma política pública sobre a educação por meio de acesso à internet, demonstra que o seu julgamento foi condicionado ao momento temporal pelo qual o país estava passando. A fundamentação sobre a estimativa apresentada vai no sentido da tecnicidade do processo, mas infere-se que o STF buscou agir via política contraria ao governo da situação na época do seu julgamento, ou seja, por meio de uma postura contramajoritária.

5.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Os argumentos que foram questionados no STF podem ser categorizados como: a) isenções fiscais; b) disposição de remuneração de servidor público e; c) política pública envolvendo educação. Dessas categorias, todas elas chocaram com o erário e com a discricionariedade do administrador do Executivo organizar a sua agenda política e destinar a arrecadação como assim considerar mais adequado ao seu entendimento de investimento na sociedade.

[72] Ver relatório sobre o impacto do projeto de lei 3477/2020, que viria a se tornar a lei 14.172/2021, em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+3477/2020.

Provocado para decidir sobre essas categorias, a sua atuação foi marcada pela timidez em enfrentar o novo regime fiscal, uma vez que somente em uma das ações diretas de inconstitucionalidade foi afastada a incidência da legislação que se questionava, afastando o teto de gasto. Nessa ação em que se reconhece pela improcedência, demonstrou que a análise de impacto orçamentário é oriunda de um parecer realizado em sede do próprio parlamento, não ensejando estudos de viabilidade econômica mais aprofundado, sendo somente a demonstração já supria tal adequação.

Também é possível inferir a seletividade no processo em que se afastaria a constitucionalidade da legislação, uma vez que se tratava de lei federal, portanto, a decisão que o STF tomasse se propagaria de uma maneira muita mais célere do que as decisões tomadas em sede de legislação estadual, que são as demais ações constantes.

Além, da questão do legitimado ser o Presidente da República, com isso o julgamento ganharia aspectos de disputa política entre os poderes, uma vez que o então presidente tensiona as demarcações de poderes entre as instituições, necessitando o STF intervir em vários assuntos em que o mesmo foi provocado envolvendo políticas públicas do então chefe do Executivo[73]. Portanto, o julgamento de improcedência tornou mais uma disputa política pelo poder do que realmente uma atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal com o objetivo de assegurar direito a educação.

Quanto as duas primeiras categorias, notou-se que o STF deu a preferência para o planejamento que consta no artigo 113 quando questionado sobre alguma legislação estadual e que o Estado que mais provocou é aquele, dentro do universo exposto na tabela 8, o qual estava passando por crises financeiras que ensejaram atuações mais rigorosa por parte da União, como foi o caso do decreto da intervenção federal no Estado de Roraima. Razão pelo qual o Estado não podia fazer investimentos em demais ramos da sociedade sem o planejamento efetivo que as políticas públicas necessitam.

Observa-se também que os requerentes mais bem-sucedidos na declaração de constitucionalidade e aplicação do novo regime fiscal foram os chefes do Executivo estadual. Esses gestores do erário, alinhados a políticas cada vez mais austeras, encontraram respaldo nas decisões do STF, que não se direcionaram à proteção ou manutenção dos direitos contemplados pelas leis estaduais impugnadas. Esses direitos beneficiavam grupos como servidores públicos,

[73] Ver ADI 6343, que teve a exclusão dos Municípios e Estados da necessidade de autorização ou observância do ente federal para estipular medidas sanitárias referentes ao enfrentamento da pandemia da COVID-21. Ver mais em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008

pessoas acometidas por doenças específicas previstas na legislação estadual, entre outros já mencionados.

Assim, os julgamentos refletiram a visão predominante dos governos, representando a escolha da maioria dos eleitores nas urnas. Durante as eleições, a maioria opta por candidatos que melhor correspondem à sua visão de mundo, incluindo projetos de políticas públicas e investimentos. Dessa forma, as decisões judiciais alinharam-se aos projetos dos governadores e às diretrizes da austeridade fiscal. Conforme indicado nos resultados apresentados na tabela 5, o Supremo Tribunal Federal agiu de modo a referendar a vontade da maioria nas questões relacionadas ao teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95 de 2016.

A tabela 7 também demonstra um Supremo muito conciso nas suas decisões, uma vez que sete ministros diferentes foram relatores das ações aqui expostas[74], tendo somente duas decisões dissonantes do restante, Edson Fachin que não considerava que o regime seria aplicado a nível estadual e Marco Aurélio Mello, por entender que a jurisdição constitucional era a via inadequada para o questionamento. Contudo, Fachin alterou o seu entendimento e decidiu por manter a integralidade das decisões dos outros ministros, privilegiando uma concisão e uniformidade das decisões.

[74] Considerando o Ministro André Mendonça, que assumiu a relatoria do ministro Marco Aurélio Mello, são 8 ministros diferentes de relatoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional 95 de 2016 foi promulgada possuindo como fundamento uma melhoria na condição econômica, especialmente no que tange à redução de juros, gerando uma maior segurança econômica e, consequentemente, atraindo investidores para o país e alavancando a economia. O modelo adotado para que se realizasse foi o de austeridade nos gastos públicos, porém, o que se buscou com essa austeridade, já havia ocorrido em outro momento no País, especialmente nos governos do PT, gerando uma contradição no objetivo e nos meios para que alcançasse os resultados pretendidos.

Logo no início de seu primeiro mandato, a presidenta Dilma Rousseff enfrentou as consequências da crise mundial de 2008, sendo obrigada a adotar medidas para proteger o capital nacional, como a redução da taxa de juros. Essa taxa atingiu o patamar de 7,25% em 2013, o menor nível desde a criação da taxa SELIC.

O nível da taxa de juros brasileira influencia diretamente a dinâmica dos investimentos no país. Quando a taxa é considerada alta pelo mercado, há uma redução nos investimentos em infraestrutura, pois ela favorece o rentismo. Nesse cenário, investidores obtêm retorno apenas com a renda fixa do capital aplicado, sem a necessidade de alocar recursos em projetos estruturais. Por outro lado, quando a taxa de juros está em níveis baixos, o país perde investidores financeiros, já que o retorno previsível é considerado pouco atrativo, mesmo que a operação do rentismo não apresente riscos para os detentores de capital.

Os anos de 2011 e 2012 foram relativamente tranquilos para a nova chefe do Executivo, mas o cenário mudou em 2013. A partir da metade desse ano, a popularidade da presidenta começou a cair, forçando-a a fazer indicações que descontentaram a base que a elegeu. Esse movimento resultou em um duplo desgaste: afastou seus eleitores originais e não conquistou o apoio dos beneficiários dessas indicações, devido à alta rejeição que ela já enfrentava entre esse segmento da população.

Ao longo de 2013, ocorreram as manifestações de junho, coincidindo com debates no Congresso sobre duas Propostas de Emenda à Constituição: a PEC 37 de 2011 e a PEC 478 de 2010. A PEC 37 buscava restringir a atuação do Ministério Público, retirando sua competência para conduzir investigações e atribuindo essa função exclusivamente às polícias civil e federal. Essa proposta ficou conhecida como a "PEC da Impunidade" e rapidamente foi incorporada às demandas das manifestações, gerando uma percepção de que o governo federal era conivente com crimes. Como consequência, a PEC foi rejeitada ainda na Câmara dos Deputados.

O tensionamento político pelo qual o país estava passando se tensionava com as disputas pelo poder nas eleições, somadas todas essas crises, a presidenta Dilma consegue se reeleger, porém, o entorno do neoliberalismo que acompanhara as políticas públicas do Executivo estava cada vez mais presente. Como contexto neoliberal a pesquisa delimitou como o entendimento que está estabelecido na sociedade, não sendo um projeto de governo em si, mas um pensamento empresarial que já está estabelecido entre os indivíduos.

Esse modo ser agir, ditado pelo neoliberalismo, tem como fundamento os objetivos empresariais, relegando o papel do Estado ao balcão de negócios que melhor atenda os interesses do grande capital, tendo como consequência, políticas voltadas para a austeridade, ou seja, um menor investimento das áreas de políticas sociais para que se privilegie o mercado financeiro, refletindo diretamente nas taxas de juros, privatização de empresas públicas, deterioração de serviços essenciais.

Desde a ANC, os acordos sobre a nova Constituição que viria a ser promulgada já eram permeados pelo espectro neoliberal. Com as eleições do presidente Fernando Henrique Cardoso, as políticas econômicas neoliberais foram mais sentidas no Brasil, uma vez que nos países vizinhos já havia sido realizada experiências nesse sentido.

Os governos petistas (2003-2016) também fizeram suas ações políticas voltadas para o neoliberalismo, não tendo como ser diferente uma vez que esse elemento já está presente no modo de agir. Tal políticas neoliberais nessa época era voltada para uma prática consumista mais fortalecida do que nos governos anteriores, apostando em uma economia mais consolidada e capaz de suportar essa dinâmica entre partes distintas de diferentes espectros sociais econômicos.

Ao apostar nesse estilo de política econômica, o PT acaba por se afastar da ideologia que divulgava e se aproxima dos eleitores que não tinha afinidade com o partido, esses eleitores que se assemelham aos partidos que defendem uma política econômica com mais austeridade consideram o Estado-social uma falácia, uma vez que não necessitam e não são impactadas pelas políticas públicas oferecidas por esse modelo de Estado.

Por apostar no consumismo, e em algumas políticas de distribuição de renda, como a valorização rela do salário-mínimo, as políticas dos governos petistas não estavam totalmente voltadas para o mercado financeiro neoliberal, portanto, para que se estabelecesse o teto de gastos era necessário haver uma mudança no comando político no Executivo, uma vez que o partido já permanecera no cargo por treze anos. Tal mudança ocorreu com o processo de *impeachment* em 2016, assumindo a presidência o, até então ex-presidente, Michel Temer.

Indo ao encontro desse modelo de vivência neoliberal, o agora Presidente percebia que a política de austeridade era para o benefício da sociedade, ainda que prejudicasse os investimentos sociais. Portanto, praticamente sem nenhum debate direto com a sociedade, foi promulgada a EC 95/2016, o teto de gastos, que tinha como justificativa melhorar a situação econômica do país. Não era um sentimento exclusivo do Presidente da época, os parlamentares não demonstraram qualquer impedimento para a sua aprovação, tendo uma votação consideravelmente tranquila para a sua aprovação.

Entre outras disposições, o novo regime fiscal passava a prever uma limitação de investimento por parte do governo em áreas sociais e consideradas essências, essa limitação era condicionada ao valor investido no ano anterior corrigido pelo índice que controla a inflação, também previa que qualquer alteração nos gastos do erário deveria vir acompanhado com uma estudos orçamentários que contivesse os impactos que tais gastos geraria, motivo pelo qual nos anos posteriores o STF viria a chancelar as normas alteradas pelo poder constituinte derivado no ADCT, principalmente em seu artigo 113.

Tal disposição fiscal é tida como prejudicial aos investimentos sociais, uma vez que o Brasil se encontra numa situação de que necessita de mais investimento do que simplesmente manter o valor dos anos anteriores, e benéfica para que se tenha um maior investimento no rentismos financeiro, ou seja, para o grande capital, consequentemente aumentando a desigualdade social já existente.

O pensamento político orientado pela ideologia mercantil está enraizado no surgimento do constitucionalismo que fundamentou o Brasil. O próprio sistema constitucional brasileiro, inspirado nos ideais de Emmanuel Joseph Sieyès, reflete, em essência, os princípios econômicos de Adam Smith. Essa base ideológica moldou a forma como o país estruturou suas normas e políticas públicas.

Por outro lado, a mesma facilidade encontrada para a aprovação da Emenda Constitucional do teto de gastos também foi observada na aprovação das chamadas "ECs fura-teto". Motivado pela necessidade de maior investimento estatal durante a pandemia de COVID-19, o parlamento revisitou valores previamente estabelecidos, flexibilizando a rigidez do regime fiscal. Contudo, essas flexibilizações não se limitaram ao contexto da pandemia; em algumas ocasiões, considerou-se que os parâmetros rígidos previamente fixados careciam de ajustes, independentemente do cenário emergencial.

As argumentações sobre o sentido e o significado da Constituição Federal de 1988, fez-se presente com a promulgação do teto de gasto, uma vez que se a Constituição for considerada

como uma Constituição social, voltada para o atendimento da sociedade por meio de políticas públicas nos serviços considerados essenciais, tal Emenda deveria ser considerada inconstitucional, porém, se o sentido da Constituição for dar credibilidade ao mercado, agindo o Estado como negociador do grande capital, a Emenda se amoldaria, com isso, a responsabilidade e a incumbência constitucional de interpretar o ordenamento jurídico e a constituição é do Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal carrega consigo o sentimento populacional, e da literatura jurídica, de ser o guardião dos direitos fundamentais e sempre ir no sentido de proteção dos mesmos. Esse sentimento não é ao acaso, o Poder Judiciário, no momento de ruptura com o império, era a instituição que tinha como responsabilidade barrar o autoritarismo do governo e fortalecer a democracia na nova república.

A dogmática jurídica fundamenta a legitimidade do Poder Judiciário, um órgão não eleito, julgar decisões de outros poderes, que foram eleitos, na dinâmica da atuação contra majoritária, em que os governos são eleitos para governar para todos, e com a essa atuação protegeria as minorias não englobadas nos campos de atuação que a agenda política eleitoreira exigisse. Por não ser submetido a votação, permitiria um agir voltado na defesa dos direitos fundamentais e propulsionando o motor da história para que se caminho rumo ao progresso.

Esse sentimento também é manifestado com outra ruptura de um sistema autoritário. Com o fim da ditadura, o sentimento com o Judiciário também ia ao encontro de ser a instituição que guiaria o país a uma democracia e controlaria os atos de excessos dos outros poderes.

Nesse lapso temporal, percebe-se que o ideal de consolidação institucional não se concretizou na prática. Mesmo com o Poder Judiciário sendo uma instituição consolidada, ocorreu a imposição do regime autoritário militar, que perdurou por 21 anos. Durante esse período, o poder das decisões judiciais foi progressivamente esvaziado, especialmente em questões relacionadas à judicialização da política.

Com a transição de governo e a promulgação da Constituição de 1988, a atuação do Poder Judiciário em controle concentrado de constitucionalidade manteve-se tímida e seletiva. Decisões consideradas progressistas e alinhadas à dogmática constitucional só foram proferidas quando as circunstâncias fáticas do país eram favoráveis, como ocorreu no julgamento sobre cotas raciais.

Essa atuação, contrária à dogmática e ao sentimento predominante no Judiciário, revela uma peculiaridade importante: embora o ordenamento jurídico preveja mecanismos de freios e contrapesos, não há instrumentos que garantam que os julgamentos sejam contramajoritários

ou que assegurem a defesa efetiva dos direitos fundamentais. Além disso, o ordenamento carece de mecanismos obrigatórios para levar determinadas questões ao plenário, permitindo que decisões monocráticas de relatores permaneçam em vigor por tempo indeterminado, sem previsão para serem revistas.

Os julgamentos envolvendo o novo regime fiscal mostraria uma atuação diversa das expostas até a sua promulgação. Dado que a emenda foi elaborada contraria a uma atuação do Estado, ou seja, a defesa da Constituição faria com que o STF chancelasse o modelo neoliberal de Estado em que foi exposto. Essa forma de agir seria diversa das outras vezes em que foi chamado a decidir sobre a constitucionalidade, como no caso das leis de cotas, em que a decisão pela constitucionalidade seria entender que a constituição e o direito como um instrumento de superação das desigualdades sociais.

Provocado a se manifestar da constitucionalidade utilizando como parâmetro o novo regime fiscal, a atuação do STF mostrou-se uníssona pela constitucionalidade e aplicação do mesmo, inclusive envolvendo direitos fundamentais de pessoas consideradas minorias, como a isenção de IPVA de pessoas acometidas com doenças que o legislador estadual considerou grave. Demostra-se uma preferência do órgão julgador pelo planejamento exposto no artigo 113 do ADCT do que a concessão dos direitos estipulado em sede legislativa, essa preferência vai ao encontro de uma visão de Estado neoliberal, agindo para preservar o erário ao invés de uma aplicação voltada para determinados segmentos da sociedade ou de servidores públicos.

Das vezes em que foi provocado, não se teve julgado envolvendo o núcleo do novo regime fiscal, ou seja, o congelamento dos gastos em investimentos sociais, tendo como objeto principal o questionamento sobre o impacto orçamentário que tal legislação erário no erário do Poder Executivo.

A atuação se mostrou contraria ao entendimento dogmático. Inferindo-se que a única vez que se teve um julgamento de improcedência foi por motivos externos a não aplicação das normas do ADCT, a disputa que se havia com o então Presidente da República à época e por se tratar de tema com repercussão nacional, seja pelo ato impugnado ser uma lei federal, seja por envolver interesse de comoção nacional e midiática, utilizando do próprio alcance da notícia do julgamento para fundamentar a sua legitimidade.

Ainda que esse julgamento tenha sido considerado fundamentado na dogmática constitucional, não é como tem agido das demais vezes em que foi provocado, a sua atuação tem se dado por referenciar tal regime fiscal quando confrontado, ainda que não se tenha julgamentos contrários, não é probabilidade do que se ocorra.

Os julgamentos relacionados ao novo regime fiscal refletem uma continuidade na postura adotada desde a redemocratização, priorizando o orçamento em detrimento de outros direitos em conflito. Essa preferência compromete a dogmática de legitimidade da atuação da jurisdição constitucional no cruzamento entre direito e política, uma vez que as decisões não se traduzem plenamente na materialidade dos direitos fundamentais.

Além disso, mesmo as decisões contramajoritárias tendem a ser proferidas apenas quando há condições fáticas e políticas favoráveis, garantindo que tais julgamentos não causem um impacto significativo sem um contexto que os sustente. Isso evidencia uma abordagem cautelosa, em que a jurisdição constitucional limita a efetivação de direitos ao se amoldar ao cenário político vigente.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. STF vs. vontade da maioria: as razões pelas quais a existência do STF somente se justifica se ele for contramajoritário. **Revista dos Tribunais, São Paulo**, v. 921, p. 191-214, 2012.

ALVES, F. de B.; LIMA, J. N. A democratização do sistema representativo por meio dos partidos políticos**. Revista do Direito Público**, *[S. l.]*, v. 9, n. 2, p. 135–160, 2014. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/19506. Acesso em: 12 jun. 2024.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórica–discursiva do conteúdo jurídico – político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito. **Para uma fundamentação do direito de minoria em tempos de transição paradigmática**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP: Jacarezinho, 2009

ALVES, Fernando de Brito; FRANCO, Tiago Arantes. Contornos sobre a omissão constitucional e legitimidade: troca de sujeitos e legitimação democrática. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 23, n. 1, p. 149-165, 2022.

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica sobre a confiança democrática na desobediência civil e no direito ao protesto social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 45-59, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1790/1111. Acesso em: 10 jun. 2024.

AMARAL, Oswaldo E. do; RIBEIRO, Pedro Floriano. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 107-123, 2015.

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas Jus**, v. 25, n. 1, 2014.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 13-32, 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O supremo individual: mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 46, 2015. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/781. Acesso em: 31 out. 2024.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de sociologia e política**, p. 11-31, 2001.

AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel. **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Autêntica Editora, 2023. ePub.

AWAD, Fahd. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. **Rev. Just. Direito**, v. 20, p. 111, 2006.

BANCO CENTRAL DO Brasil. **Taxa Selic.** sítio eletrônico. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic. Acesso em: 20 de junho de 2024.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira : mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós- 1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 3ª Edição. Edições Câmara, 2018.

BARBOSA-FILHO, Nelson H.. De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019. **El trimestre econ**, Ciudad de México , v. 87, n. 347, p. 597-634, sept. 2020 . Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2020000300597&lng=es&nrm=iso>. accedido en 30 mayo 2024. Epub 06-Feb-2021.

BARCELLOS, Rafael Siegel; LEAL, Fellipe Guerin. O Supremo Tribunal Federal como guardião da constituição: entre a "vanguarda iluminista" e o princípio da deferência. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 3, n. 6, p. 102-124, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In. A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. VIERA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (organização). **Rio de Janeiro: FGV**, p. 25-77, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 25 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433. Acesso em: 25 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Mandado de injunção - Perfil doutrinário e evolução jurisprudencial. **Revista de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 191, p. 1–13, 1993. DOI: 10.12660/rda.v191.1993.45637. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45637. Acesso em: 29 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, *[S. l.]*, v. 2, n. 1, p. 1–48, 2014. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/11641. Acesso em: 25 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Novo Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 225, p. 1–38, 2001. DOI: 10.12660/rda.v225.2001.47562. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47562. Acesso em: 27 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012b.

BARROSO, Luís Roberto. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.303** (Roraima). Relator: Min. Roberto Barroso. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.145** (Minas Gerais). Relator: Min. Roberto Barroso. Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Plenário, 2022b.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso; MELO NETO, Ridivan Clairefont. Controle de constitucionalidade e Democracia: entre o Parlamento e o Judiciário à luz da teoria de Waldron e Dworkin. **Revista do Direito Público**, *[S. l.]*, v. 17, n. 1, p. 54–69, 2022. DOI: 10.5433/1980-511X.2022v17n1p54. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/38095. Acesso em: 21 out. 2024.

BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines. Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma. **Novos Rumos Sociológicos**, v. 4, n. 5, p. 198-213, 2016.

BELLAMY, Richard. The democratic qualities of courts: a critical analysis of three arguments. **Representation**, v. 49, n. 3, p. 333-346, 2013.

BELLO, E. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, *[S. l.]*, v. 8, n. 2, p. 133–154, 2010. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1897. Acesso em: 22 out. 2024.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? . **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 10, n. 3, p. 1769–1811, 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/37470. Acesso em: 10 jun. 2024.

BENVINDO, Juliano Zaiden. Preservationist Constitutional Change in Latin America: The cases of Chile and Brazil. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020. p. 403-420.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo**. 3. ed. São Paulo: Quatier Latin, 2020.

BERCOVICI, Gilberto.; MASSONETTO, Luis. Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Económicas** v.XLIX, p. 57-77, 2006.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOTTOMORE, Tom. Cidadania e classe social, quarenta anos depois in MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e classe social.** São paulo: Editora Unesp, 2021

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Plenário.** Segunda Sessão Legislativa Ordinária Sessão Extraordinária Nº 275 - 25/10/2016. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016B. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7259. Acesso em: 05 de junho de 2024.

BRASIL. Câmara dos deputados Federais. **Projeto de Resolução n° 2-C, de 1987**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: DF. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/031anc20mar1987.pdf#page=23. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Proposta de Emenda à Constituição nº 478, de 2010**.Revoga o parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal, para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os empregados domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=755258&filename=PEC%20478/2010. Acesso em: 21 de maio de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011**. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre Segurança Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011B. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=969478&filename=PEC%2037/2011. Acesso em: 21 de maio de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC%20241/2016. Acesso em: 05 de junho de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016C. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1502517&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016. Acesso em: 05 de junho de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 23, de 2021.** Altera os art. 100, art. 109, art. 160, art. 166 e art. 167 da Constituição e acrescenta os art. 80-A e art. 101-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054008&filename=PEC%2023/2021. Acesso em: 20 de junho de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 848, de 11 de Outubro de 1890.** Organiza a Justiça Federal. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm. Acesso em: 26 de junho de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016. Institui o Novo Regime Fiscal, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100**, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para dispor sobre a execução direta de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109**, de 15 de março de 2021. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir regras fiscais, financeiras e de contenção de despesas com pessoal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113**, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal para dispor sobre precatórios e sobre o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. Brasília, setembro de 2010. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2010.pdf. Acesso em: 17 de julho de 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional Nº 16, De 26 De Novembro De 1965**. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Brasília, DF:Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc16-65.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2016%2C%20DE,Art. Acesso em: 23 de outubro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Promulgada emenda que exclui repasse do petróleo do teto de gastos da União. Sitio eletrônico**, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/26/promulgada-emenda-que-exclui-repasse-do-petroleo-do-teto-de-gastos-da-uniao. Acesso em: 18 de junho de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n° 1, de 2022.** Altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para dispor sobre a concessão temporária de auxílio diesel a caminhoneiros autônomos, de subsídio para aquisição de gás liquefeito de petróleo pelas famílias de baixa renda brasileiras e de repasse de recursos da União com vistas a garantir a mobilidade urbana dos idosos, mediante a utilização dos serviços de transporte público coletivo, e autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a reduzirem os tributos sobre os preços de diesel, biodiesel, gás e energia elétrica, bem como outros tributos de caráter extrafiscal. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9065773&ts=1660247381944&disposition=inline. Acesso em: 20 de junho de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n° 186, de 2019.** Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035573&ts=1718132793441&disposition=inline. Acesso em: 19 de junho de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Votações da matéria PEC 55/2016.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016D. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337/votacoes#votacao_5657. Acesso em: 08 de junho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.926**, relator Ministro Dias Toffoli, requerida pelo Presidente da República, contra o Congresso Nacional. Brasília, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6216523. Acesso em: 18 nov.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.926**, relator Ministro Dias Toffoli, requerida pelo Presidente da República, contra o Congresso Nacional. Brasília, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5636372. Acesso em: 18 nov. 2024

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 653659/SP**. Recorrente: Francisco Benedito de Souza. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Gilmar Mendes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4034145. Acesso em: 27 de outubro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Direito Constitucional E Administrativo. Recurso Extraordinário Com Repercussão Geral. Intervenção Do Poder Judiciário Em Políticas Públicas. Direito Social À Saúde. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Ricardo Lewandowski, 03 de julho de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

BREGA FILHO, Vladimir. Proibição do retrocesso social: o estado da arte em Portugal e no Brasil. **Argumenta Journal Law,** *[S. l.]*, n. 19, p. 103–124, 2014. DOI:

10.35356/argumenta.v0i19.409. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/537. Acesso em: 13 jun. 2024.

BREGA FILHO, Vladimir; ALVES, Fernando de Brito. Termidorizar a deliberação: o papel das Cortes constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Brasileira de Direito**, v. 11, n. 1, p. 124-134, 2015.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Filosofia Politeia, 2019.

CARVALHO, Ernani. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise social**, p. 315-335, 2009.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 215, p. 139-162, 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação direta de inconstitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, ano**, v. 45, p. 141-154, 2008.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Nota técnica do Conselho Nacional do Ministério Público**, nº 37, de 2011. Brasília: CNMP, 29 maio 2012. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/notastecnicas/nota_tecncia_CNMP_-_poderes_investigatorios.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2024.

COSTA, Alexandre Araújo da. O poder constituinte e o paradoxo da soberania limitada. **Teoria e Sociedade**, v. 1, n. 19, p. 198-227, 2011.

COSTA, Alexandre Araújo da; BENVINDO, Juliano Zaiden. A quem interessa o controle de constitucionalidade: O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais. **Brasília: Universidade de Brasília**, 2014.

COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; FARIAS, Felipe Justino de. Controle de constitucionalidade no Brasil: eficácia das políticas de concentração e seletividade. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 155-187, 2016.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Anna Maria Zöllner. **O conceito de cidadania. In: Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica** [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73.

DAHL, Robert Alan. On Democracy. New Heaven&London: Yale University Press, 1998.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE LINHARES, Rafaela Rovani; GERVASONI, Tássia Aparecida. Neoliberalismo e austeridade: investigando padrões de "Reações de Mercado" com relação ao trâmite da EC 95/2016. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, v. 125, 2022.

DE OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier. Existem direitos absolutos? Direitos humanos, autonomia do direito e a esfera do indecidível. **Revista de Direito da Cidade**, *[S. l.]*, v. 11, n. 1, p. 736–759, 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/35806. Acesso em: 12 nov. 2024.

DE OLIVEIRA NETO, João Paulino. Princípio Federativo e as dívidas judiciais dos entes subnacionais: a inconstitucionalidade da Selic como índice de correção e juros de precatórios. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 158, 2024.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. Emenda Constitucional nº 126/21.12. 2022. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico–RFDFE**, v. 12, n. 22, p. 9-18, 2023.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva**, p. 131-142, 2006.

DIÁRIO ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas das Comissões**. Ano I – Suplemento ao n° 80, Brasília: 1987.

DIREITO, Gustavo. O Supremo Tribunal Federal - uma breve análise da sua criação. **Revista de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 260, p. 255–282, 2012. DOI: 10.12660/rda.v260.2012.8837. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8837. Acesso em: 26 jun. 2024.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

EPSTEIN, Lee. **Pesquisa empírica em direito** [livro eletrônico] :as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. 2ª edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

FACHIN, Edson**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.118** (Roraima). Relator: Min. Edson Fachin. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. 2019.

FACHIN, Edson. **Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.080** (Roraima). Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Agente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Agravado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Voto vista do Min. Edson Fachin. Plenário, 17 fev. 2021.

FACHIN, Edson. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.118** (Roraima). Relator: Min. Edson Fachin. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Advogados: Paulo Luis de Moura Holanda; Sérgio Mateus. Plenário, 28 jun. 2021.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Between activism and deference: social rights adjudication in the Brazilian Supreme Federal Tribunal. In: **Social and Economic Rights in Theory and Practice: critical inquiries**. Routlegde, 2015.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**, v. 179, p. 206, 2006.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, p. 117-128, 2016.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979). **São Paulo: Martins Fontes**, 2008.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Curso Introdução ao Orçamento Público**, Módulo 2. Brasília: ENAP Escola Nacional de Administração Pública. 2017.

GASPARDO, Murilo. Crisis of democracy: beyond malaise and autocratization. **LSE Global South Unit Working Paper Series**, v. 10, p. 1-15, 2024.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 27, n. 71, 2014. DOI: 10.9771/ccrh.v27i71.19697. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19697. Acesso em: 22 de maio de 2024.

GOMES JÚNIOR, Francisco Tarcísio Rocha. **O constitucionalismo como árvore viva de Wil Waluchow: entre emergência e autoritarismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2023.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional–A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. **Direito Público**, v. 11, n. 60, p. 25-50, 2014.

HERMIDA, Jorge Fernando; LIRA, J. de S. Estado e neoliberalismo no Brasil (1995-2018). **Cadernos de Pesquisa: pensamento educacional**, v. 13, n. 35, p. 38-63, 2018.

KLEIN, Naomi. **The shock doctrine:** the rise of disaster capitalism. New York: Metropolitan Books, 2007.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 141-184, 2013.

KOMATSU, Bruno Kawaoka. **Salário mínimo, desigualdade e informalidade**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

KOZICKI, Katya; ARAÚJO, Eduardo Borges. Um Contraponto Fraco a um Modelo Forte: o Supremo Tribunal Federal, a última palavra e o diálogo. **Sequência (Florianópolis)**, p. 107-132, 2015.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 157-176, 2019.

LEMOS, Cláudia Regina Fonseca; BARROS, Antonio Teixeira de. Lutas simbólicas na arena midiática: o poder de agência do Ministério Público e as controvérsias sobre a PEC 37. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 702-738, 2016.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. Revisitando os pressupostos da juristocracia à brasileira: mobilização judicial na Assembleia Constituinte e o fortalecimento do Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 63, n. 2, p. 145-167, 2018.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. Emenda Constitucional e Constitucionalismo Político: A Potencial Moderação das Críticas ao Controle Judicial de Constitucionalidade. **Conpedi Law Review**, *[S. l.]*, v. 2, n. 4, p. 275–296, 2016. DOI: 10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2016.v2i4.3665. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3665. Acesso em: 28 out. 2024.

LIMA, Jairo. Emendas constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria. **Rio de Janeiro: Lumen Juris**, 2018.

MACHADO, Ana Victória Delmiro; VERBICARO, Loiane Prado; REBELO, Thayná Monteiro; FERREIRA, Valeska Dayanne Pinto. A construção da sociedade neoliberal brasileira: qual o lugar da democracia?. **Revista Direito e Práxis**, v. 15, p. e66629, 2024.

MAGALHÃES, André Matos; SILVA, Marcelo Eduardo Alves da; DIAS, Fernando de Mendonça. Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010. **Opinião Pública**, v. 21, p. 535-573, 2015.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista De Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 259-281, 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social in MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e classe social.** São paulo: Editora Unesp, 2021

MASCARENHAS, C. G. Pagar condenações judiciais desequilibra o orçamento público? : A sustentabilidade fiscal do teto de gastos para precatórios (ECs 113/2021 e 114/2021). **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, *[S. l.]*, v. 5, n. 3, 2023. DOI: 10.46818/pge.v5i3.319. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/319. Acesso em: 20 jun. 2024.

CASIMIRO, Matheus. Jeremy Waldron e a sabedoria da multidão: a importância do Legislativo na resolução de desacordos de moralidade política. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 48, 2022. DOI: 10.22456/0104-6594.113254. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/113254. Acesso em: 12 nov. 2024.

MATOS, Andytias Soares de Moura Costa. **Representação política contra a democracia radical: uma arqueologia (a)teológica do poder separado**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fino Traço, 2020.

MELLO, Marco Aurélio. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.080** (Roraima). Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral

do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. 2024.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Injunção. **Direito Público**, *[S. l.]*, v. 5, n. 19, 2010. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1286. Acesso em: 29 out. 2024.

MENDES, Gilmar. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 662** (Distrito Federal). Relator: Min. Gilmar Mendes. Presidente da República: Advogado-Geral da União. Congresso Nacional: Advogado-Geral da União. 2024.

MENDONÇA, André**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.080** (Roraima). Relator: Min. André Mendonça. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima: Paulo Luis de Moura Holanda. Advogados: Sérgio Mateus. Plenário, 5 dez. 2022.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Decisão e jurisdição constitucional: crítica às sentenças intermediárias, técnicas e efeitos do controle de constitucionalidade em perspectiva comparada**. 2ªedição. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

MOREIRA, J. P. O. Crise de hegemonia no Brasil dos anos 1980: o Plano Cruzado e as tensões intraclasses dominantes. **Alamedas**, [S. l.], v. 5, n. 1, 2017. DOI: 10.48075/ra.v5i1.17010. Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/17010. Acesso em: 14 out. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 866** (Distrito Federal). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON. Advogado: Luis Maximiliano Leal Telesca Mota. Presidente da República: Advogado-Geral da União. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.080** (Roraima). Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Agente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Agravado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 17 fev. 2021.

MUSTAFÁ, Maria Alexandra da Silva Monteiro; ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro; SILVA, Salyanna de Souza. Democracia e justiça social em tempos de golpe sob a égide do neoliberalismo. **Revista Katálysis**, v. 21, p. 416-426, 2018.

NOGUEIRA. Carolina Flávia Freitas de Alvarenga. O controle de constitucionalidade no Brasil e as teses defendidas por Jeremy Waldron e Ronald Dworkin. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 32, n. 2, 2016.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O supremo tribunal federal no processo de transição democrática: uma análise de conteúdo dos jornais. **Revista de sociologia e política**, v. 22, n. 22, p. 101-118, 2004.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?. **Dados**, v. 48, p. 559-686, 2005.

OLIVEIRA, Viana. **Instituições políticas brasileira**s. - Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

PACHECO, Cristina Carvalho. **Supremo Tribunal Federal e reformado Estado: Uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso**.2006. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

PAIVA, Leonardo Paschoalini. **Implicações sobre transparência e reputação judicial no âmbito das transmissões de julgamentos nas Supremas Cortes do Brasil e México**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná/UENP, Jacarezinho/PR, 2022.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, Democracia E Poder Constituinte: Disputas Conceituais Na Experiência Constitucional Brasileira (1964-2014). **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 43, n. 1, p. 415-458, 2014.

PAIXÃO, Cristiano. Um golpe Desconstituinte. In: A resistência ao golpe de 2016. Citaddino, Gisele et al (Orgs). **Bauru: Projeto Editoral Praxis**, 2016.

PATRIOTA, Karla Regina Macena Pereira. A percepção do Auxílio Brasil entre os beneficiários e o impacto nas eleições presidenciais de 2022. **Revista Agenda Política**, v. 11, n. 2, p. 197-218, 2023.

PEIXOTO, Rodrigo Luz. O Supremo Tribunal Federal e o Estado de Sítio na República Velha: a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o Estado de Sítio, do início da República até a Revolução de 30 (1893-1930). **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 10, n. 2, p. 1090-1124, 2017.

PELLEGRINO, Vinny; PAIVA, Leonardo Paschoalini; BREGA FILHO, Vladimir. O Supremo E O Exercício Do Poder Contramajoritário: Existem Garantias Institucionais De Que A Corte Agirá Como Uma" Vanguarda Iluminista"?. **Revista de estudos jurídicos da unesp**, v. 27, n. 45, 2023.

PEREIRA, Nícolas Negri. **A ampliação dos poderes do relator e seus impactos no Supremo Tribunal Federal: análise crítica à luz do acesso à justiça e da colegialidade**. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte De 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica E Regras Do Jogo**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PIMENTA, Alexandre Jorge. Análise da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 186/DF e sua repercussão na lei de cotas. **Revista Conexões de Saberes**, v. 3, n. 1, p. 33-48, 2019.

PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, p. 39-50, 2019.

PIRES, Matheus Conde.; LIMA, Jairo Néia. Quando a democracia encontra o constitucionalismo: a dupla face da teoria constitucional de Sieyès. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, *[S. l.]*, v. 13, n. 31, 2022. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/2179. Acesso em: 4 jul. 2024.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?: política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial: Parâmetros dogmáticos**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015

RAMOS, Luciana de Oliveira. **O controle de constitucionalidade por omissão no Supremo Tribunal Federal**: análise dos casos de omissão legislativa nos vinte e um anos da Constituição. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.8.2010.tde-25112010-142441. Acesso em: 2024-11-11.

RIBEIRO, Gladys Sabina. O Povo na Rua e na Justiça, a Construção da Cidadania e Luta por Direitos: 1889-1930. **Autos da memória: a história brasileira no Arquivo da Justiça Federa**l / coordenação Maria da Penha Franco Sampaio, Patrícia Longhi, Maria do Socorro Branco. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal 2. Região; Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006.

ROBERTS, Madeleine Octavia. De “um pé na cozinha” a “um pé na porta”: a PEC das Domésticas no Brasil, suas oportunidades e seus desafios. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 10, n. 20, p. 31-59, 2018.

ROCHA, Diego Tadeu de Oliveira. O pensamento político de Oliveira Vianna: Estigmas limitadores de análise de suas obras. **Revista Sem Aspas** , Araraquara, v. 11, n. 00, p. e022009, 2022. DOI: 10.29373/sas.v11i00.14723. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/14723. Acesso em: 27 out. 2024.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque, SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, nov. 2011. Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5624/4672. Acesso em: 22 de maio de 2024.

ROSENN, Keith S. Judicial review in Brazil: Developments under the 1998 Constitution. **Sw. JL & Trade Am.**, v. 7, p. 291, 2000.

ROTTA, Arthur Augusto; PERES, Paulo. Impeachment: história e evolução institucional. **Revista Direito GV**, v. 17, 2021.

ROZNAI, Yaniv. The Uses and Abuses of Constitutional Unamendability. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020. p. 150-166.

ROZNAI, Yaniv. **Unconstitutional constitutional amendments: a study of the nature and limits of constitutional amendment powers.** 1 -363. PhD thesis, London School of Economics and Political Science, 2014.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. **Revista de investigações constitucionais,** v. 5, p. 35-56, 2018.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALLUM JR, Brasilio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115-135, 2016.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, p. 672-688, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Caio Santiago Fernandes. **Supremo Tribunal Federal e neoliberalismo: uma análise do período pós-1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 339-396, 2020.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Exposição Refletida dos Direitos do Homem e do Cidadão**. São Paulo: Atlas, 2015.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39-67, 2015.

SINGER, André. **O lulismo em crise: Um quebra cabeça do período Dilma** (2011-2016). 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Ser Social**, v. 21, n. 44, p. 11-28, 2019.

SOUZA, Rafael de. **Cenários de protesto**: Mobilização e espacialidade no ciclo de confronto de junho de 2013. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.8.2019.tde-12032019-123654. Acesso em: 21 de maio de 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 194, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**. São Paulo: Saraiva, 2017.

TATAGIBA, Luciana. Os protestos e a crise brasileira: um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016). **Conservadorismos, fascismos e fundamentalismos: análises conjunturais. Campinas: Editora da Unicamp**, p. 87-116, 2018.

TAVARES FILHO, Newton. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. *In:* BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. **Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara**, p. 219-238, 2009.

TOFFOLI, Dias. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.926** (Distrito Federal). Relator: Min. Dias Toffoli. Presidente da República: Advogado-Geral da União. Congresso Nacional: Advogado-Geral da União. 2022.

TRANSPARÊNCIA. **Portal da. Despesas Públicas**. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/despesas?ano=2023. Acesso em: 11 jun. 2024.

URBINATI, Nadia. **Representative democracy: principles and genealogy**. University of Chicago Press, 2006.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching In. **The global expansion of judicial power**. New York University Press, 2015. p. 11-11.

VERBICARO, Loiane Prado. Judicialização da política no Brasil: aprofundamento ou distorção da democracia. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 10, n. 1, p. 155-184, 10 jul. 2008.

VERISSIMO, Marcos Paulo. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema Corte e ativismo judicial" à brasileira". **Revista Direito GV**, v. 4, p. 407-440, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. Poder Judiciário," positivação" do direito natural e história. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 263-282, 1996.

VIEIRA, José Ribas. O Instituto do Habeas Corpus como Instrumento de Alargamento da Cidadania na Primeira República (1889-1921). **Autos da memória : a história brasileira no Arquivo da Justiça Federa**l / coordenação Maria da Penha Franco Sampaio, Patrícia Longhi, Maria do Socorro Branco. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal 2. Região; Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, v. 115, 2006.

WEBER, Rosa**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.102** (Roraima). Relatora: Min. Rosa Weber. Requerente: Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 21 dez. 2020.

WEBER, Rosa. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.074** (Roraima). Relatora: Min. Rosa Weber. Requerente: Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte

contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 21 dez. 2020b.

XIMENES, Julia Maurmann. O Supremo Tribunal Federal e a cidadania à luz da influência comunitarista. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 119-141, 2010.

APÊNDICE – AÇÕES UTILIZADAS PARA A CONFECCÇÃO DO CAPÍTULO 4

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
5882/SC	866/DF
6102/RR	662/DF
6926/DF	
5816/RO	
6080/RR	
6074/RR	
6303/RR	
6118/RR	
7145/MG	
5807/BA	