

CONSTITUIÇÃO EM DISPUTA: COMO O NOVO REGIME FISCAL SE COMPATIBILIZOU E IMPACTOU O ORDENAMENTO JURÍDICO

CONSTITUTION IN DISPUTE: HOW THE NEW FISCAL
REGIME WAS RECONCILED WITH AND IMPACTED
THE LEGAL SYSTEM

CONSTITUCIÓN EN DISPUTA: CÓMO EL NUEVO
RÉGIMEN FISCAL SE COMPATIBILIZÓ E IMPACTÓ EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Aspectos metodológicos; 3. O limite de atuação do novo regime fiscal: Análise sobre a constitucionalidade da emenda; 4. Compatibilização do novo regime fiscal com a normativa constitucional: Justificativas e articulações políticas para a imposição do teto de gastos; 5. Flexibilização do teto de gastos: As emendas constitucionais que autorizaram a não imposição do regime; 6. Conclusão; Referências.

RESUMO:

Do tensionamento entre poder constituinte originário e derivado, é que se situa a pesquisa sobre a Emenda Constitucional 95 de 2016, que impôs um teto de gastos para a Administração Pública. Com isso, formula-se a seguinte pergunta: Em que medida o novo regime fiscal se compatibilizou com a Constituição de 1988? Pretende-se testar a hipótese de que, com a promulgação do “teto de gastos”, surgiu a possibilidade de interpretar a Constituição mais res-

Como citar este artigo:
FRANCO, Vinicius,
ALVES, Fernando.
Constituição em
disputa: como o
novo regime fiscal
se compatibilizou
e impactou o
ordenamento jurídico.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 48, 2026,
p. 489-522.

Data da submissão:
12/08/2025

Data da aprovação:
06/04/2026

1. Universidade Estadual
Paulista "Júlio de
Mesquita Filho" – Brasil
2. Universidade
Estadual do Norte do
Paraná - Brasil

tritiva a gastos públicos, porém, após a promulgação, o regime fiscal era facilmente superado por decisões políticas, demonstrando que a rigidez da norma constitucional não é garantia da sua estabilidade no campo político. Como procedimento metodológico, utiliza-se a revisão de literatura narrativa sobre a constitucionalidade do novo regime fiscal para verificação da compatibilidade, ao abordar a Emenda Constitucional; por se tratar de uma pesquisa qualitativa, utiliza-se a abordagem de estudo de caso explanatório, sendo a metodologia empregada o método dedutivo.

ABSTRACT:

This research on Constitutional Amendment 95 of 2016 is situated within the tension between original and derived constituent power. By establishing a limit on primary expenditure, it imposes a fiscal ceiling on public administration for the next twenty years. This raises the following question: To what extent, has the new fiscal regime, known as the “spending cap,” been compatible with the 1988 Constitution? The aim of the research is to test the hypothesis that, with the promulgation of the “spending cap,” the possibility arose of interpreting the Constitution more restrictively regarding public spending; however, after the new fiscal regime was adopted, this was easily overridden by political decisions, demonstrating that the rigidity of the constitutional norm is not a guarantee of its stability in the political field. The methodological procedure employed is a narrative literature review on the constitutionality of the new fiscal regime to verify its compatibility. When addressing the Constitutional Amendment, and given its qualitative nature, the explanatory case study approach is used, the methodology used is the deductive method.

RESUMEN:

Esta investigación, centrada en la Enmienda Constitucional 95 de 2016, que impuso un límite al gasto de la Administración Pública, aborda la tensión entre el poder constituyente original y el derivado. Se plantea la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto el nuevo régimen fiscal es compatible con la Constitución de 1988? El objetivo es comprobar la hipótesis de que, con la entrada en vigor del límite al gasto, surgió una interpretación más restrictiva de la Constitución en materia de gasto público; sin embargo, tras su entrada en vigor, el régimen fiscal fue fácilmente anulado por

decisiones políticas, lo que demuestra que la rigidez de la norma constitucional no garantiza su estabilidad en el ámbito político. El enfoque metodológico empleado consiste en una revisión narrativa de la literatura sobre la constitucionalidad del nuevo régimen fiscal para verificar su compatibilidad con la Enmienda Constitucional; dado que se trata de una investigación cualitativa, se utiliza un enfoque de estudio de caso explicativo, empleando el método deductivo como metodología.

PALAVRAS-CHAVE:

Emenda Constitucional 95; novo regime fiscal; Poder Constituinte.

KEYWORDS:

Constitutional Amendment 95; New Fiscal Regime; Constituent Power.

PALABRAS CLAVE:

Enmienda Constitucional 95; nuevo régimen fiscal; Poder Constituyente.

1. INTRODUÇÃO

O poder constituinte derivado, ao ser instituído pelo originário, tem a sua existência atrelada a esse fenômeno, assim, o seu comportamento não detém capacidade para transmutar o sentido da ordem política-jurídica vigente fundadora. O documento que realiza essa transferência do originário para o constituído é a Constituição Federal, nesse momento incorpora no ordenamento jurídico os desejos e as inspirações daquela ocasião em que foi formulada, da sociedade, sendo, portanto, um arranjo jurídico que é disputado pelos agentes de poder da República.

Dessa tensão entre poder constituinte originário *vs.* derivado, tendo a Constituição como campo a ser disputado, é que se insere a presente pesquisa sobre a Emenda Constitucional 95 de 2016, a qual tem como proposta alterar artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelecendo um novo regime fiscal com a obrigação do poder executivo, nos próximos 20 anos da promulgação da Emenda, investir os mesmos valores despendidos no ano anterior nas despesas primárias – aquelas destinadas a investimentos na área social, como saúde e educação, somente corrigido pelo índice da inflação, o IPCA. Com isso, a

emenda constitucional seria uma manifestação da representação política contrária ao investimento em áreas que o Estado tem a figura de ser um agente de incentivo financeiro.

A proposta de emenda à constituição foi apresentada em um momento propício quando se estava discutindo e aprovando outras reformas que refletiam nos direitos sociais, como a reforma trabalhista. A ocasião, no ano de 2016, também demonstra mudanças institucionais abruptas, como o *impeachment* da presidenta eleita e uma insatisfação da população com a política tradicional.

Dessa maneira, a investigação se concentra nessa dicotomia entre poder constituinte e no comportamento das instituições perante o governo da situação, na figura de Michel Temer, alçar suas propostas de governo a nível constitucional, com objetivo de garantir a segurança jurídica e a estabilidade do *status* constitucional.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O questionamento é formulado no sentido da compatibilidade com o ordenamento jurídico, em específico com o texto constitucional, uma vez que, tendo como objeto a Emenda Constitucional nº 95/2016, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: Em que medida o novo regime fiscal, conhecido como “teto de gastos”, compatibilizou-se com a Constituição de 1988? Pretende-se testar a hipótese de que, com a promulgação do “teto de gastos”, surgiu a possibilidade de interpretar a Constituição mais restritiva a gastos públicos, porém, após o novo regime fiscal ser adotado, era facilmente superado por decisões políticas, demonstrando que a rigidez da norma constitucional não é garantia da sua estabilidade no campo político.

Para responder a problemática, como procedimento metodológico, utiliza-se a revisão de literatura narrativa sobre a constitucionalidade do novo regime fiscal. Essa modalidade de revisão bibliográfica se constitui com a interpretação e análise crítica pessoal do pesquisador, “possibilitando a aquisição e atualização de conhecimento sobre determinado tema” (Botelho; Cunha; Macedo, 2011, p. 125). A escolha do procedimento metodológico se dá pela possibilidade de descrever o estado da arte (Botelho; Cunha; Macedo, 2011, p. 125) sobre constitucionalidade de emendas constitucionais. Posteriormente, por se tratar de uma pesquisa qualitativa

da Emenda Constitucional 95/2016, utilizará a abordagem do estudo de caso. Considerando que se trata de um caso específico, portanto, delimitado, a forma de estudo de caso que mais se adequa metodologicamente é a forma explanatória, pois o artigo se concentra nas descrições principais (Gomes Neto; De Albuquerque; Da Silva, 2024, p. 91) que levaram a PEC 55/2016 ser aprovada e promulgada como Emenda Constitucional 95. Como metodologia, utilizará o método dedutivo, justamente pela hipótese condicionada em um caso geral que será testada sua aplicação no caso particular.

Visto isso, o presente artigo tem como objetivo geral a investigação da compatibilização do novo regime com a Constituição de 1988 e a sua estabilidade, uma vez que detém a característica de norma constitucional. Além dos objetivos específicos, assim delimitados: O primeiro analisa a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95, investigando que a sua compatibilidade se opera mais com o campo de força político do que com o arranjo jurídico. O segundo explora a forma como foram instauradas as propostas de emenda constitucional que resultaram no novo regime fiscal, suas justificativas e sua tramitação no Parlamento, com destaque no comportamento político partidário. Por fim, o terceiro examina momentos, no lapso temporal compreendido de 2019 a 2022, em que houve a flexibilização do novo regime fiscal, compreendendo-se como flexibilização as ocasiões em que o governo federal recorreu a outra Emenda Constitucional para afastar as disposições do regime fiscal, verificando se as alterações, compatibilizada na Constituição, detém a força normativa necessária para se impor como medida de governo.

O recorte temporal escolhido para a análise foi de 2019 a 2022. Tal escolha é o único lapso temporal que compreende um mandato inteiro do executivo federal, sendo o único possível para a análise das referidas flexibilizações do novo regime fiscal em um mesmo governo, sem que houvesse uma grande mudança de matriz ideológica e de políticas públicas, como ocorrido a partir de 2023 com a mudança de governo no executivo federal.

3. O LIMITE DE ATUAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL: ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA

O poder de reformar a Constituição por meio de emendas é um dos mecanismos previstos para que ela não se torne obsoleta com o passar

dos anos, deixando de refletir os valores fundamentais da sociedade. A reforma é pensada para que se revitalize o corpo constitucional sem passar por um evento de ruptura, como o que ocorreu para que houvesse a promulgação do texto constitucional.

Com esse desenho institucional, existem dois poderes: o constituinte e o derivado reformador. O primeiro é o idealizador da Constituição, não se limitando a nenhum ordenamento jurídico, uma vez que está inaugurando uma forma de governo (Ferreira Filho, 2014, p. 25). O poder derivado é aquele ao qual já existe um ordenamento que o vincula, não podendo haver reforma contrária ao que foi idealizado pelo poder constituinte. Ambos os poderes estão inseridos no fenômeno do constitucionalismo, entendido como a formulação de um documento escrito (Nino, 1997, p. 15), que detém superioridade no ordenamento jurídico, porém, a Constituição que protege determinados valores daquela sociedade, não é dotada de neutralidade (Loughlin, 2022, p. 132), portanto, o poder constituído passa a ser alvo de disputa para que consiga alçar a nível constitucional os interesses a serem defendidos por aquele que detém força e mobilização política.

Diante desses 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 (Roznai, 2014, p. 89). Considerando essa limitação, questiona-se quais são os 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 superioridade da Constituição.

Em outras palavras, uma Emenda Constitucional não pode ser utilizada para extinguir a própria Constituição. Desse pressuposto, decorre outro limite explícito: a impossibilidade de que emendas destruam os princípios fundamentais que a sustentam (Roznai, 2014). Ao aprofundar sua análise sobre os limites do poder constituinte, Roznai (2020, p. 153) defende que essas barreiras não são meras declarações formais, mas parâmetros concretos a serem observados. Dessa maneira, conclui-se que a limitação explícita ao poder de reforma, prevista no art. 60, § 4^o, da Constituição, é acompanhada por limites implícitos deixados pelo constituinte originário. O objetivo de ambas as balizas é resguardar o projeto

consagrado na Constituição, dificultando alterações que atendam a interesses momentâneos de grupos específicos na arena política e, assim, preservando a autonomia do mandamento constitucional.

Indubitavelmente, o poder derivado reformador, mesmo sujeito a esses limites, é um instrumento de revitalização do texto constitucional. O parlamento é, por excelência, o espaço institucional para essa reforma, local em que a pluralidade de ideias e o dissenso devem convergir para a construção de um consenso e, com isso, ser consagrado no texto constitucional.

Nesse contexto, o parlamento surge como o espaço legítimo para conciliar essa multiplicidade de interesses, pois seu protagonismo institucional assegura que as diversas visões sejam consideradas na formulação das normas (Bastos; Melo Neto, 2022, p. 62-64). De fato, quando diferentes perspectivas são submetidas ao debate, a decisão resultante tende a ser mais adequada à coletividade do que aquela tomada de forma monocrática ou por um corpo não representativo (Lima, 2018, p. 24), como no caso de uma norma constitucional definida por um único ministro do Supremo Tribunal Federal.

Sob uma ótica procedimentalista, o debate que leva à promulgação de emendas constitucionais é um exercício democrático. Como a democracia pressupõe a pluralidade de ideias, as arenas de disputa pelo consenso, como o parlamento, são indispensáveis. Como será demonstrado no capítulo seguinte, a deliberação envolvendo a imposição de um novo regime fiscal, obedeceu aos parâmetros estabelecidos pela democracia liberal de se buscar o consenso. Com a exposição do comportamento dos partidos políticos, demonstrou baixa resistência para que se procedesse tal alteração no texto constitucional. Quando essa disputa resulta em uma Emenda Constitucional, o consenso é alcançado de maneira qualificada, em virtude dos rigorosos mecanismos formais que o processo de emenda exige (Alves; Lima, 2017, p. 56-57).

As constituições democráticas abrem espaço para a normatização dos interesses de classe. Elas podem ser vistas de duas formas: como um reflexo do Estado que buscam limitar ou, alternativamente, como uma diretriz para a ação política. Nessa segunda perspectiva, a Constituição orienta as propostas dos governantes eleitos na busca por consensos, estabelecendo um ideal a ser perseguido, portanto, a busca pelo dissenso

e pelas estipulações das ambições políticas a nível constitucional, transformam a Constituição não somente em um documento que dispõe a organização social, mas em um espaço em constante disputa pelos atores políticos.

O cenário dos debates que levariam à Constituição de 1988 era marcado pela desconfiança política devido à recente ditadura militar, pela fragmentação partidária e pela ausência de um projeto hegemônico para o país. Tal ambiente foi propício para que os diversos atores envolvidos buscassem inscrever no texto constitucional o máximo de seus interesses e aspirações (Vieira; Barbosa, 2018, p. 376). Nesse contexto, os grupos políticos defensores de um Estado de bem-estar social obtiveram sucesso em positivar suas pautas, transformando a Constituição brasileira em um claro projeto de nação a ser seguido.

Ao estabelecer a Constituição na sua forma dirigente, entendida como aquela programática na qual se coloca a normatividade como guia da realidade material (Canotilho, 1994, p. 70), a ideia central era que o Estado deveria ser um agente de transformação social, tornando a Carta Magna não apenas uma garantia, mas um projeto de futuro e uma bússola política. A Constituição Federal forneceria as diretrizes para que a ação política, por meio do direito, promovesse a mudança social e desse força ao substrato jurídico previsto. Dessa maneira, incorporou o plano de transformação, com foco no reforço dos direitos sociais e na erradicação da miséria e da desigualdade (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1771).

Além do seu caráter dirigente, a Constituição Federal também ficou conhecida como “Constituição Econômica”, pois “não pretende mais receber a estrutura econômica existente, mas quer alterá-la” (Bercovici, 2022, p. 53). Assim, ao rejeitar o modelo econômico anterior, a Constituição de 1988, mesmo dentro do sistema capitalista, estabeleceu princípios para reduzir a desigualdade social. Tais princípios devem ser implementados pelas instituições, orientando a criação de um Estado investidor e focado na infraestrutura social.

Salienta-se que, mesmo antes da Emenda do Teto de Gastos, o país enfrentava crônicos problemas de investimento em políticas sociais. O ponto central não é idealizar o passado, mas reconhecer que, apesar dos desafios práticos, existia uma diretriz constitucional clara: a intenção de investimento e a priorização das despesas sociais estavam formalmente

amparadas pela Constituição. Essa intenção da carta política, ao avançar nas conquistas sociais, outro princípio explícito que vigora em âmbito constitucional e que decorre da interpretação sistemática do texto constitucional com outros mandamentos de otimização, o da vedação do retrocesso, fazia com que o legislador ficasse impedido de criar normas que suprimam ou reduzam o nível de concretização dos mandamentos políticos já conquistados.

O novo regime fiscal atende à lógica do consenso neoliberal² imposta a nações em desenvolvimento, sintetizada no tripé: superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante (Mariano, 2019, p. 267). O superávit primário significa que o governo deve arrecadar mais do que gasta. Embora a proposta pareça, à primeira vista, uma medida de austeridade fiscal acertada, a sua lógica é contraditória: o regime excluiu do teto de gastos os montantes destinados à amortização e ao pagamento de juros da dívida pública. Na prática, essa exceção acabou por incentivar o rentismo, dadas as altas taxas de juros vigentes no país. No tripé mencionado, a meta inflacionária se vincula ao IPCA, o índice oficial que mede a inflação. Já o câmbio flutuante – modelo no qual o valor da moeda nacional varia conforme a oferta e a demanda em relação a outras moedas – é uma política adotada pelo Banco Central desde o fim da década de 1990, não sendo, portanto, uma inovação do teto de gastos.

Por haver afronta a princípios explícitos da Constituição, pode-se considerar o novo regime fiscal como inconstitucional. A justificativa reside no fato de que sua exposição de motivos omitiu o verdadeiro impacto sobre os investimentos sociais, apresentando uma realidade distinta daquela que se concretizou. Desse modo, a emenda contraria frontalmente os ideais da Constituição de 1988, que projetava a eliminação progressiva da desigualdade por meio do direito. Na prática, a ausência de investimentos acarreta o aumento da distância entre as classes e a concentração de renda – via juros pagos a rentistas – em uma pequena parcela da população que não depende de políticas sociais.

Yaniv Roznai e Letícia Kreuz (2018, p. 52) afirmam que a emenda é materialmente inconstitucional se a reforma atingir o núcleo do pacto federativo. Sob essa ótica, a vinculação orçamentária imposta pelo novo regime fiscal corrompe o pacto, pois retira de futuros governos – com projetos políticos distintos daquele que instituiu a medida – a autonomia

para investir nas áreas afetadas pelo teto. Desse modo, os investimentos, que deveriam ser atos discricionários, ou seja, respeitando os repasses constitucionais, tornam-se vinculados, limitados ao valor do ano anterior corrigido pela inflação até 2036.

O prazo de vinte anos estabelecido pelo teto de gastos se revela um contrassenso dentro da própria justificativa da Emenda. Afinal, nem o mais pessimista dos analistas acreditaria que a economia precisaria de duas décadas para se recuperar, um lapso temporal excessivo para que os supostos efeitos positivos da medida fossem sentidos.

Os autores, inclusive, sugerem que uma saída para o teto de gastos seria o controle de convencionalidade por tribunais internacionais, visto que a medida afeta diretamente os direitos sociais (cláusulas pétreas) e atinge primordialmente a população mais carente (Roznai; Kreuz, 2018, p. 46-51). Para comprovar seu ponto, o autor cita o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS), um benefício assistencial voltado para as pessoas mais carentes da sociedade, que estipula um pagamento de um salário mínimo para os que cumprirem os requisitos estipulados constitucionalmente, como um programa sob alto risco de cortes orçamentários. Além do vício material, Roznai (2018) aponta para uma inconstitucionalidade formal, argumentando que a proposta partiu de um governo que considera ilegítimo, ascendido ao poder por meio de um *impeachment*.

Robert Dahl (1998, p. 37), ao tratar da compatibilidade entre constituição e democracia, afirma que esta deve obedecer a um princípio elementar: “tratar todos os membros [...] como se fossem igualmente qualificados para participar do processo de tomada de decisão política”. Complementando essa visão, Fernando de Brito Alves (2013, p. 83) conclui que a democracia, sob a ótica do igualitarismo liberal, realiza-se menos pela periodicidade do voto e mais pelo fenômeno da deliberação, compreendida como o exercício efetivo do dissenso.

No modelo democrático aqui adotado, a deliberação ocorre por meio dos partidos políticos. A participação e a influência nas decisões coletivas se dão, portanto, através da ficção da representação, que busca espelhar os anseios de uma sociedade plural. Embora existam outros modelos, como a democracia direta ou conceitos excludentes, para os fins desta pesquisa, foca-se na democracia representativa do igualitarismo liberal. Nesse modelo, o dissenso se manifesta primordialmente no parlamento, através da

atuação dos partidos representantes da sociedade.

Uma democracia representativa, pautada no dissenso, requer a presença de partidos políticos para que a representação se efetive. Os partidos são conceitualmente distintos das organizações da sociedade civil, pois, enquanto estas últimas podem postular por interesses particulares, os partidos políticos funcionam como um meio para representar a vontade coletiva de segmentos expressivos da sociedade.

A democracia representativa não se resume à soma de escolhas individuais arbitrárias, mas consiste na construção de um entendimento comum sobre os rumos da política (Urbinati, 2006, p. 70-71). É justamente dessa necessidade de construir um entendimento que nasce o papel dos partidos políticos. Eles canalizam os diversos interesses da comunidade e agem em seu prol, assumindo-se ideologicamente como articuladores para agrupar cidadãos em torno de objetivos comuns.

Logo, o dissenso se manifesta por meio dos partidos, que detêm a legitimidade para representar os interesses de seus eleitores e buscar uma agenda política correspondente. Investigando esse sistema, Alves e Lima (2014) analisam a importância dos partidos, inclusive no contexto multipartidário – muitas vezes acusado de causar crises democráticas. Os autores apontam que os partidos se legitimam pela confiança do eleitor, seja nos projetos apresentados ou na simples identificação que culmina no voto. Nesse sentido, o partido potencializa direitos fundamentais ao garantir a representação do cidadão. O multipartidarismo, por sua vez, amplia o espectro de ideias sociais. Portanto, concluem os autores que a legitimidade partidária advém de uma relação circular entre as instituições de governo (especialmente o parlamento) e a população.

Luis Felipe Miguel (2017) aponta que no sistema representativo as fronteiras entre interesse particular e ideologia se tornam turvas. Ele exemplifica com figuras de grande notoriedade que se apropriam de partidos para impor suas pautas individuais como se fossem de interesse público. Miguel admite que a representação é sempre contestada, mas desloca o foco para as redes discursivas (formadas por instituições estatais e grandes meios de comunicação) que, em grande medida, já possuem interesses preestabelecidos.

Diante desse panorama sobre o consenso e o dissenso em uma sociedade democrática, o novo regime fiscal se apresenta como inconstitucio-

nal por eliminar o dissenso em um programa político de investimento em despesas primárias. Isso ocorre porque vincula essas receitas à inflação do ano anterior, afastando a possibilidade de o corpo político exercer discricionariedade e deliberação na destinação dos recursos arrecadados para essas despesas. Ao retirar essa possibilidade de deliberação e de imposição de uma agenda política para esses investimentos, afeta diretamente o núcleo das decisões políticas e, conseqüentemente, a própria democracia representativa, que se fundamenta na capacidade dos partidos políticos de levar pautas diversas à discussão. Quando há uma vinculação rígida, não há espaço para deliberação, e esse ato político de decisão coletiva passa a vincular a todos de forma imperativa. Questiona-se, ainda, o sistema de aprovação de propostas de emenda à Constituição.

Ainda sobre a possível inconstitucionalidade da Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos, o novo regime fiscal desconsidera as diferenças demográficas do país ao estabelecer um mesmo patamar de investimento em despesas primárias para todas as regiões. Não leva em conta as particularidades e necessidades específicas de cada Estado, tratando todos como se fossem homogêneos e demandassem exatamente a mesma quantia para os investimentos sociais.

Essa disposição da emenda atinge o núcleo do pacto federativo, resultando na privação da autonomia dos entes federativos e impedindo sua participação no orçamento federal. Conseqüentemente, a violação do pacto federativo acaba por afetar também a separação dos poderes do governo, pois concentra toda a discussão orçamentária no órgão da União, cabendo aos estados apenas a anuência aos repasses estabelecidos pelo novo regime (Roznai; Kreuz, 2018, p. 42-43).

Desconsiderando as diferenças demográficas e as necessidades específicas de cada estado, o novo regime fiscal atuará como um instrumento que reforça a desigualdade social, pois sua imposição não conseguirá reduzir as disparidades existentes entre as federações. Com a aplicação das despesas primárias corrigidas apenas pela inflação, na melhor das hipóteses, a desigualdade será apenas mantida.

Em contraponto à tese da inconstitucionalidade, argumenta-se que as Emendas Constitucionais têm o poder de “oxigenar” a Constituição. Esse mecanismo permite que o texto constitucional acompanhe as mudanças históricas, evitando que se torne obsoleto. Tal capacidade de adap-

tação demonstra a resiliência da Carta Magna, que, ao se manter em consonância com seus compromissos fundamentais, consegue permanecer em vigor mesmo em momentos de crise e contestação.

Ao pesquisar as constituições do Chile e do Brasil, Juliano Zaiden Benvindo (2020) observa que, apesar de ambos os países terem um passado ditatorial semelhante, seguiram caminhos distintos. O Brasil optou por promulgar uma nova e ampla Constituição, enquanto o Chile, à época do estudo, ainda mantinha a Carta outorgada durante o regime de Pinochet, demonstrando diferentes abordagens sobre mudança e resiliência constitucional.

O autor observa que as emendas constitucionais funcionam como estratégias para a preservação da Constituição, o que gera um efeito paradoxal, pois “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). Assim, o custo de uma abertura mais democrática da Constituição, por meio de emendas, pode resultar no próprio abalo de seu conceito substancial.

Seguindo sua análise sobre as emendas constitucionais no Brasil, o autor cita especificamente o novo regime fiscal imposto por meio de emenda e afirma que a verificação de eventual violação ao núcleo da Constituição somente poderá ser feita com o passar dos anos, não sendo suficiente, para tanto, o mero exame do texto constitucional (Benvindo, 2020, p. 416). Assim, caso o novo regime fiscal se revele prejudicial a esse núcleo, o aparato institucional brasileiro disporia de um remédio para tal enfermidade: o Supremo Tribunal Federal (STF).

Atuando como Corte Constitucional, o STF teria a prerrogativa de remover tal regime, pois sua competência inclui a decisão sobre a violação de direitos fundamentais e a quebra do pacto federativo. Infere-se, portanto, que a legitimidade do Supremo para intervir nesse debate se baseia em seu papel de guardião dos direitos individuais e, por extensão, dos direitos sociais.

Ao contextualizar esse debate no avanço global do neoliberalismo, o Estado passa a ser visto mais como um garantidor do capital do que como um promotor de políticas sociais (Bercovici, 2020, p. 327-328). Nesse cenário, a “crise” (seja financeira, social ou de segurança) torna-se uma

justificativa recorrente para ultrapassar a fronteira entre normalidade e exceção. Utilizando-se do estado de crise, políticas de exceção são implementadas, corroendo paulatinamente o regime constitucional.

De forma análoga, o “argumento da crise” foi o pilar para justificar a proposta do novo regime fiscal. Conforme mencionado, o discurso de uma crise financeira foi mobilizado para confrontar e relativizar disposições da Constituição. Contudo, a realidade demonstrou uma amarga ironia: assim como os direitos sociais não se concretizam apenas por estarem no texto constitucional, a crise não foi superada simplesmente com a implementação do teto de gastos.

Logo, o objetivo se tornou garantir o capital privado, fenômeno que o autor classifica como “constituição invertida”, que seria aquela cujo pano de fundo é a crise do setor público, agravada sobretudo nos países periféricos, integrantes do Sul Global. Nesse cenário, o financiamento, em vez de se destinar a investimentos na infraestrutura estatal, é direcionado à proteção do capital – etapa em que o direito financeiro passa a servir à taxa de juros, ao rentismo e ao ganho privado, com amparo estatal (Bercovici, 2006, p. 69).

Tal dinâmica inverte a lógica de uma constituição dirigente: antes, o ente estatal era visto como cumpridor de promessas sociais, no qual a população depositava expectativas de acesso a serviços públicos de qualidade; com a inversão, entretanto, o Estado delega tais serviços para concentrar cada vez mais recursos no pagamento da dívida pública, nos juros e na garantia de investidores estrangeiros.

Sob a perspectiva de uma “constituição invertida”, o novo regime fiscal se encaixa com perfeição. Conforme exposto, a maior parte dos gastos do Estado brasileiro já se destina ao serviço da dívida. Ao limitar drasticamente as despesas sociais, o teto de gastos consolida essa inversão, direcionando todo o aparato financeiro da nação para a proteção da ideologia neoliberal e para a garantia dos interesses do capital, em detrimento do projeto social da Constituição.

O debate sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do novo regime fiscal demonstra como a Constituição é um território que é constantemente disputado pelos atores políticos e sociais e, ao conseguir estipular os seus desejos no corpo constitucional, afasta-se cada vez mais do mito de uma tecnicidade e de imparcialidade da Constituição. O “teto

de gastos”, ao ser incorporado no regimento, comprova que, dentro daquele lapso temporal, havia um pensamento político dominante que foi essencial para o sucesso nas votações nas casas do parlamento brasileiro, pois ainda que os motivos justificadores expusessem no sentido para uma melhora de vida da população, a forma de agir que o regime instituiu foi em sentido contrário.

4. COMPATIBILIZAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL COM A NORMATIVA CONSTITUCIONAL: JUSTIFICATIVAS E ARTICULAÇÕES POLÍTICAS PARA A IMPOSIÇÃO DO TETO DE GASTOS

Esse objetivo específico busca a explanação do contexto e das causas que influenciaram na aprovação da emenda constitucional, objeto desta pesquisa. A escolha do estudo de caso explanatório se justifica por ser o meio pelo qual é possível investigar os motivos justificadores, portanto, buscando estabelecer relação de causa e efeitos das alegações expostas pelos parlamentares com o cenário político (Gomes Neto; De Albuquerque; Da Silva, 2024, p. 73).

Em 2016, o contexto político brasileiro era atípico: a presidente reeleita dois anos antes estava afastada do cargo, aguardando o julgamento do *impeachment* pelo Senado Federal. As causas do *impeachment*, ocorrido em 2016, começam posterior à eleição de 2014. Ao se ver derrotado pela quarta vez seguida nas urnas, o PSDB buscou a justiça eleitoral com pedido de auditoria das urnas, além do pedido de cassação da chapa PT-PMDB, que se sagrou vencedora a direita brasileira, na figura do candidato Aécio Neves, tinha a intenção de disputar um “terceiro turno” das eleições (Vieira, 2018b, p. 252), na arena do judiciário. Ao buscar essa arena, afastando-se dos preceitos das eleições liberais representativas e de votos da maioria, rompeu-se com o consenso democrático que estava vigorando, desde a democratização no Brasil, visando uma volta à época em que partidos conservadores ao não se sagrarem vencedores nas urnas tentavam impedir a posse do candidato vencedor (Miguel, 2019, p. 160-161).

Antes da conclusão desse julgamento, o Poder Executivo foi assumido pelo então vice-presidente Michel Temer, que apresentou à Câmara dos Deputados a proposta de criação de um novo regime fiscal para a União, protocolada como PEC 241/2016. A proposta se justificava pela existência de uma crise fiscal aguda, sustentando que a solução, a mé-

dio e longo prazo, seria o corte de gastos públicos conforme o projeto apresentado. 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 95. 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 possibilidade de contratação entre pessoas jurídicas diferentes, para atividade-fim da empresa, tese fixada no tema 725 com repercussão geral. Dessa maneira, o contexto político que vigorava à época, mostrou-se favorável para as reformas com característica de desfazimento de direitos sociais adquiridos.

Foi nesse cenário de profunda instabilidade política e deterioração econômica que as propostas de austeridade fiscal ganharam força no debate público e no Congresso Nacional. A resposta do governo à crise, apresentada como principal ferramenta para reequilibrar as contas públicas e restaurar a confiança dos investidores, materializou-se na Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, posteriormente aprovada como Emenda Constitucional nº 95. A análise a seguir examinará os mecanismos e as justificativas que fundamentaram esse novo regime fiscal.

O texto inicial da proposta foi apresentado em 15 de junho de 2016, na Câmara dos Deputados, pelo Executivo federal, sendo assinado por Henrique Meirelles, então ministro da Fazenda no governo Michel Temer. Segundo o texto inicial, a proposta previa alterar o regime fiscal, cujas modificações vigorariam por 20 (vinte) anos. Estabelecia-se, de forma individualizada, o limite das despesas primárias³ – aquelas que excluem juros – do Poder Executivo, Judiciário, Legislativo, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União. Tendo em vista que esses limites abrangiam também a administração indireta (Brasil, 2016).

Para o ano de 2017, o limite da despesa primária corresponderia ao valor realizado em 2016, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), responsável por medir a inflação no Brasil. Assim, nos anos posteriores, com o teto reformulado por esse novo regi-

me, o governo federal só poderia aplicar subsídios financeiros cobertos pelo índice de inflação, o qual também orientaria a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A redação original da proposta deixava alguns gastos públicos fora desse teto, como: as transferências constitucionais; os créditos extraordinários previstos no artigo 167, § 3º, da Constituição Federal; outras transferências previstas em lei, cuja receita e destinação estivessem vinculadas; e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A PEC também previa punições para os órgãos que não respeitassem tal imposição fiscal, vedando-lhes: a concessão de qualquer tipo de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, exceto os decorrentes de sentença judicial; a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; a admissão ou contratação de pessoal que eleve os gastos; e a realização de concursos públicos.

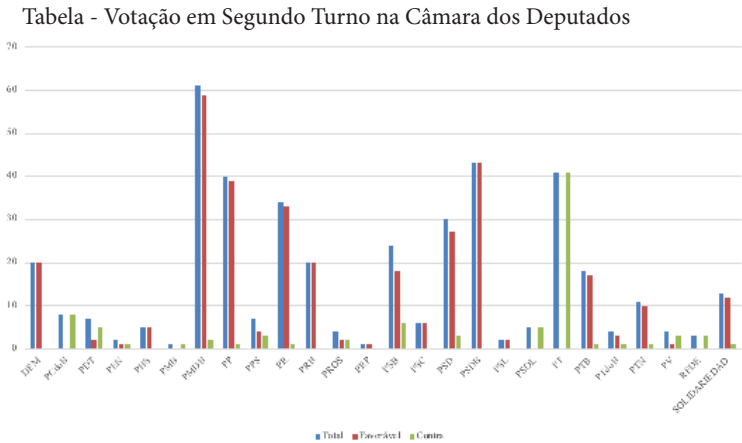
Acompanhando essa proposta no regime fiscal, estavam também os motivos justificadores para tal medida ser implementada, segundo o governo federal. Nessas justificativas, destacava-se a preocupação com o erário, afirmando-se que a mudança restabeleceria a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública.

A justificativa apontava que a dívida pública do país passou de 51,7% do PIB em 2013 para 67,5% em abril de 2016, com projeções indicando que esse percentual poderia chegar a 80% nos anos seguintes. Tal justificativa ia de encontro ao entendimento de que em momentos de crise econômica, a ação estatal deve ser no sentido positivo, de equilibrar o sistema econômico mediante ação prestativa e não com a sua ausência (Mariano, 2019, p. 270). As consequências desses números foram a perda de confiança dos investidores e o aumento da taxa de juros, que comprometeu a geração de renda e emprego. Admitia-se que, nos anos anteriores, houve aumento nos gastos em políticas públicas, entretanto, a exposição de motivos alegava que não se consideraram as restrições naturais de investimento em uma sociedade.

A proposta ainda elenca alguns benefícios que o novo regime fiscal traria para o país, como o aumento da previsibilidade da política macroeconômica; a eliminação do receio de que o gasto público cresça, sem

impedir que a origem de suas receitas seja alterada; e que todos os benefícios visariam a um ponto em comum: baixar a taxa de juros. Em âmbito social, a proposta 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, a PEC foi votada em segundo turno na Câmara dos Deputados, respeitando o rito constitucional, com placar de 359 votos a favor e 116 contra. A votação por partido ocorreu conforme exposto na Tabela 1.



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Destaca-se nesta votação a totalidade de votos do partido DEM, que foi prejudicada, visto que um integrante do partido, Rodrigo Maia, era presidente da Câmara dos Deputados. Assim, ele não foi considerado na contagem total de votos, pois o presidente é considerado somente para *quórum* e não para a votação, conforme demonstrado na Tabela 1. O mesmo ocorreu com a totalidade dos votos do Partido PSB, pois o deputado Bebeto Alves, representando o eleitorado da Bahia, absteve-se.

A partir dos números, infere-se que houve pouca manifestação contrária dentro dos partidos políticos. Embora alguns se mostraram conflitantes, na grande maioria das vezes, pouco se opuseram ao texto da PEC, enquanto a grande maioria do partido estava de acordo com a incorporação do novo regime fiscal na Constituição Federal.

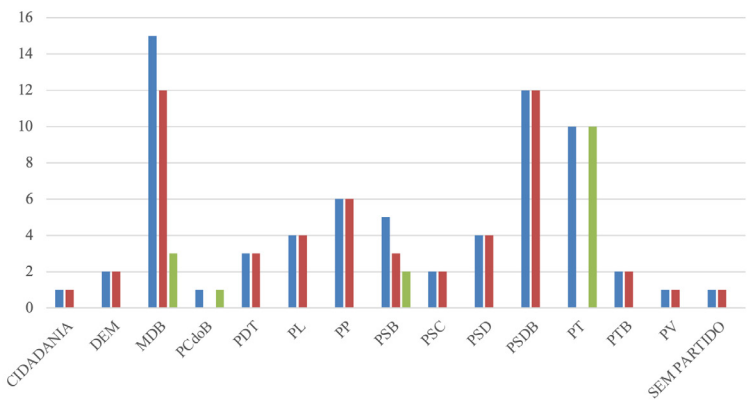
A tabela revela ainda um grande apoio dos partidos à situação daquele governo pós-*impeachment*: os partidos políticos considerados tradicionais, como o PSDB, apoiaram integralmente a reforma. O PT, partido que havia acabado de sair de um processo desgastante de *impeachment*, foi o único que, tendo uma representação substancial na Câmara dos Deputados, votou integralmente contra. Essa postura pode ter dois significados: (i) os integrantes do partido entenderam que as políticas assumidas pelo novo regime fiscal seriam diametralmente opostas às implementadas pelo mesmo quando esteve à frente do Executivo federal; (ii) havia um ressentimento dentro do partido por conta do recente *impeachment* (Brasil, 2016).

A proposta aprovada pela Câmara, em segundo turno, sofreu alterações substanciais durante o período entre o protocolo até a aprovação em segundo turno e a consequente remissão ao Senado Federal. Incorporando os artigos 106 a 109, a proposta da emenda inicial estipulava somente até o artigo 105, inclusive tendo 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 no âmbito da Câmara dos Deputados também previam que qualquer proposição legislativa que criasse ou alterasse despesa obrigatória ou renúncia de receita deveria ser acompanhada por uma estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

A proposta aprovada seguiu para o Senado Federal, respeitando o trâmite das emendas constitucionais, agora sob o número de PEC 55/2016. Em 13 de dezembro de 2016, houve a votação em segundo turno pela incorporação do novo regime fiscal, com o resultado por partido apresentado na Tabela 2.

Tabela - Votação em Segundo Turno no Senado Federal



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Havia 70 senadores presentes na votação, contudo, 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, mesmo estando presentes, a saber: Davi Alcolumbre (DEM), Jader Barbalho, João Alberto Souza e Rose de Freitas (todos do MDB), Wilder Moraes (PP), Zezé Perrella (PTB), Fernando Collor (PTC), Randolfe Rodrigues (REDE) e Marcelo Crivella (REPUBLICANOS). Registraram-se outras ausências, como a do senador Romário, por licença-saúde, e a de Virginio de Carvalho, por licença particular.

Destaca-se o conflito nas votações do partido PDT, que, na Câmara dos Deputados, votou, em sua grande maioria, pela não instituição do novo regime fiscal. No entanto, no Senado Federal, a posição 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 encaminhado para promulgação no dia 15 de dezembro. Dessa maneira, a maior parte dos gastos da

União não foram cobertos pelo “teto de gastos”: juros e amortização da dívida pública, ao passo que o investimento em despesas primárias (sociais) permanece diminuto (Mariano, 2019, p. 265-266). 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, destinando somente 6,91% para pessoal e encargos sociais (Transparência, 2024). O novo regime fiscal atua como um limitador apenas para os gastos sociais, que já são baixos, deixando intacta a principal fatia do orçamento público.

O presidente Michel Temer assinou as alterações para que no dia 16 de dezembro de 2016 a promulgação fosse publicada no Diário Oficial. Assim, o novo regime fiscal foi instituído pela Emenda Constitucional nº 95, em 2016, durante um conturbado processo político. Essa emenda estabeleceu um limite para os gastos primários do governo por vinte anos e, desde então, tem provocado intenso debate na sociedade. Além disso, consolidou uma ideologia neoliberal que orientou a política econômica com o objetivo de reduzir os juros e melhorar as contas públicas.

5. FLEXIBILIZAÇÃO DO TETO DE GASTOS: AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE AUTORIZARAM A NÃO IMPOSIÇÃO DO REGIME

A Constituição, além de ter características programáticas e de vinculação com os poderes da República, mostrou-se estar em constante disputa pelo campo político representativo para que suas políticas sejam incorporadas e ganhem *status* de norma constitucional, gerando maior segurança jurídica para aquela disposição. Porém, alçar as políticas de governo à nível constitucional, por si só, não protege de alterações devido a mudanças no campo político. Como se mostra com as transigências realizadas no regime fiscal instituído.

Antes de abordar as emendas que flexibilizaram o teto de gastos, é preciso analisar a Emenda Constitucional nº 100, de 2019. Esta emenda incluiu o § 12 ao art. 166 da Constituição, estabelecendo a execução obrigatória de emendas de bancadas estaduais até o limite de 1% da receita corrente líquida do ano anterior. Além disso, a EC 100/2019 acrescentou o § 10 ao art. 165, que consagrou o dever da administração pública de executar as programações orçamentárias, visando garantir a efetiva entrega

de bens e serviços à sociedade.

Essa previsão evidencia a dicotomia entre “orçamento autorizativo” e “orçamento impositivo”, modelos que se diferenciam pelo protagonismo dos Poderes na execução orçamentária (Santos; Gasparini, 2020). Enquanto no modelo autorizativo o Poder Executivo detém ampla discricionariedade sobre os gastos, no impositivo, a primazia na decisão sobre a destinação dos recursos pertence ao Poder Legislativo. A EC 100/2019 acirrou a disputa pelo orçamento, pois, ao tornar certas despesas obrigatórias, limitou o poder de decisão do Executivo, impondo-lhe uma destinação específica para parte das receitas.

No mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 102, de 2019, tornou-se a primeira a excepcionar despesas do teto de gastos. A emenda alterou o art. 107 do ADCT (instituído pela EC 95), excluindo de sua base de cálculo os gastos custeados por receitas oriundas da cessão onerosa. A cessão onerosa se refere aos contratos nos quais a União, conforme a Lei nº 12.276/2010, autorizou a Petrobras a extrair até cinco bilhões de barris de petróleo em áreas do pré-sal sem licitação. Ao autorizar o uso das receitas da cessão onerosa fora do teto, permitiu o repasse de valores aos entes federativos. A medida foi amplamente comemorada pela base governista, como noticiou o portal do Senado Federal (2019). O então senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), por exemplo, celebrou a aprovação, afirmando que o Rio de Janeiro, estado que representava, necessitava dos recursos para sanar suas dívidas.

Outra emenda que flexibilizou o teto de gastos foi a EC nº 109, de 2021 (originada da PEC 186/2019), conhecida como “Emenda Emergencial”. No que tange ao regime fiscal, sua principal alteração foi o acréscimo de um parágrafo único ao art. 111 do ADCT. Esse dispositivo determinou que, enquanto certas vedações criadas pela própria EC 109 estivessem em vigor, a aplicação do art. 111 (que trata de reajustes salariais de servidores) ficaria suspensa, criando um mecanismo de compensação fiscal.

A justificativa da PEC 186/2019, tinha como argumento central a preservação da “regra de ouro” orçamentária. Trata-se de um regramento aplicado, sobretudo, à dívida pública, visando evitar que despesas atuais da administração pública sejam custeadas por meio de financiamentos, o que comprometeria as despesas futuras. De acordo com Manoel Pires (2019, p. 49), ao analisar os efeitos da regra de ouro no contexto brasileiro,

concluiu-se que ela, por si só, não garante a sustentabilidade da dívida pública e que, para seu cumprimento, são necessárias medidas de austeridade fiscal onerosas para toda a sociedade. O texto apontava um modesto crescimento econômico de 1,1% no biênio 2017-2018, atribuindo o baixo desempenho à não conclusão de outras reformas de austeridade fiscal.

O documento também menciona a EC 95/2016 (o teto de gastos original), afirmando que ela introduziu o “realismo fiscal” e a noção de que os recursos públicos são finitos. Para comprovar seu suposto sucesso, a justificativa apresenta dados sobre a redução das despesas primárias como proporção do PIB, que teriam saído de 19,9% em 2016 para 19,8% em 2018, com previsão de fechar 2019 em 19,7%.

Prosseguindo em sua argumentação, a justificativa da PEC afirmava que seu objetivo principal era conter as despesas obrigatórias para compatibilizá-las com o teto de gastos. Para isso, propunha novos instrumentos para que os gestores, em todos os entes federativos, pudessem cumprir as metas fiscais, motivando reformas tanto no corpo permanente da Constituição quanto no ADCT.

Na prática, a principal consequência da “PEC Emergencial” foi viabilizar o pagamento do Auxílio Emergencial em 2021. Seu art. 3º, § 1º, autorizou uma despesa extraordinária de R\$ 44 bilhões, que não seria computada para os fins do teto de gastos (art. 107 do ADCT). A criação dessa exceção orçamentária foi a justificativa política para o enrijecimento de outras regras fiscais contidas na própria EC 109/2021.

Embora a EC 109/2021 não tenha definido o valor individual do auxílio emergencial, ela estabeleceu um limite global de gastos de R\$ 44 bilhões para esse fim. Adicionalmente, a emenda criou “gatilhos” de ajuste fiscal para os entes federativos, caso a relação entre despesas e receitas correntes superasse 95%, seriam acionadas vedações automáticas, como a proibição de criar cargos ou contratar pessoas (Brasil, 2021).

Ainda no ano de 2021, duas novas emendas buscaram flexibilizar o regime fiscal, ambas focadas nos precatórios – dívidas do poder público resultantes de sentenças judiciais definitivas, cujo pagamento é regulado pelo art. 100 da Constituição. Trata-se das Emendas Constitucionais nº 113 e 114, que surgiram das discussões em torno das PECs 23/2021 e 46/2021, apelidadas conjuntamente de “PEC do Calote”.

A justificativa da PEC 23/2021, apresentada na Câmara dos Deputa-

dos, baseou-se em projeções do Poder Judiciário para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo os dados, a previsão de despesas com precatórios para o ano seguinte atingiria a cifra de R\$ 90 bilhões. Esse montante, segundo o texto da proposta, representaria um aumento de 143% nas despesas com sentenças judiciais e consumiria o equivalente a dois terços de todo o orçamento discricionário federal.

Para evitar o esvaziamento dos recursos discricionários, a proposta se articulava em seis eixos principais: (i) alterar os ritos tradicionais de pagamento dos precatórios; (ii) permitir o encontro de contas, ou seja, a quitação de dívidas do credor com a Fazenda Pública usando o próprio precatório; (iii) estender essa possibilidade de encontro de contas aos casos de cessão de crédito; (iv) autorizar o parcelamento de precatórios de grande valor; (v) ampliar a sistemática de encontro de contas entre diferentes entes públicos; e (vi) promover atualizações no foro de execução para preservar as demandas coletivas (Brasil, 2021).

O resultado dessas emendas foi a definição de um subteto para o pagamento de precatórios, vigente até 2026, com o objetivo de manter o orçamento geral dentro dos limites do regime fiscal. Conforme a nova redação do art. 107-A do ADCT, as despesas com precatórios que ultrapassassem esse novo limite seriam postergadas. Notavelmente, os pagamentos de precatórios do FUNDEF foram excepcionados, não entrando no cálculo nem do teto de gastos geral, nem do novo subteto.

Segundo Mascarenhas (2023, p. 6-7), as restrições propostas refletiam duas preocupações centrais: (1) o risco de que o volume de precatórios levasse ao descumprimento do teto de gastos; e (2) a necessidade de gerenciar o fluxo de pagamento para evitar uma contingência fiscal insustentável para a União. O argumento de que era preciso “salvar o teto” foi, portanto, o fator político crucial para a aprovação das emendas.

O art. 3º da Emenda Constitucional nº 113/2021 estabeleceu a SELIC⁴ como índice único para a correção monetária e os juros de mora dos precatórios. A adoção desse índice, contudo, tende a gerar uma desvalorização real do montante devido pelo governo no longo prazo, pois a SELIC não reflete adequadamente a variação inflacionária que corrói o poder de compra da moeda (Brasil, 2021). Segundo Oliveira Neto (2024, p. 152), a emenda pode ser considerada inconstitucional justamente por adotar um índice 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”. Na prática, o governo não apenas posterga o pagamento dos precatórios, mas também impõe um índice que provoca uma perda real do valor devido. O teto de gastos, nesse caso, funciona como justificativa tanto para o adiamento quanto para a desvalorização da dívida judicial do Estado brasileiro.

Ao investigar a relação entre o pagamento de precatórios e a dívida pública, Mascarenhas (2023, p. 26) argumenta que o adiamento da quitação, da forma como foi estabelecido pelas emendas, não possui o poder de influenciar a economia brasileira de forma estrutural. O autor sustenta que o principal efeito da medida é contábil e momentâneo: a despesa simplesmente deixa de incidir sobre o teto de gastos no ano de sua postergação, sem alterar os fundamentos econômicos do país.

A última emenda do período analisado que criou exceções ao regime fiscal foi a EC nº 123, de 2022, conhecida como “Emenda *Kamikaze*”. Essa disposição vai de encontro com o exposto nesta pesquisa, uma vez que tem como objetivo flexibilizar o regime em prol dos benefícios sociais. Destaca-se que a aprovação de seu conteúdo se deu em contexto de disputa eleitoral para o executivo federal, havendo influência desse contexto.

A justificativa da proposta (PEC 1º/2022) articulava-se em quatro eixos principais de auxílios temporários: (i) um “auxílio-diesel” para caminhoneiros autônomos; (ii) um subsídio para a compra de gás de cozinha por famílias de baixa renda (o “auxílio-gás”); (iii) repasses à União para garantir a gratuidade do transporte público para idosos; e (iv) a redução de tributos sobre combustíveis e energia elétrica.

A justificativa da PEC reconhecia os efeitos sociais da pandemia, atestando que a população abaixo da linha da pobreza havia aumentado para 16,1% (34,3 milhões de brasileiros). Argumentava-se que essa seria a parcela mais beneficiada pelas medidas, especialmente pelo subsídio para o gás de cozinha. O texto também afirma que as ações não influenciariam o livre mercado, tendo como efeito o controle da inflação e, como objetivo principal, a melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda.

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.

A justificativa para a criação do teto de gastos, em 2016, foi a busca por saúde financeira através da austeridade. Em 2022, ano eleitoral, a justificativa para flexibilizá-lo foi a necessidade de investimento social. Além dos novos auxílios, a Emenda Constitucional também autorizou a expansão do Auxílio Brasil até o fim daquele ano. Dessa forma, o governo estendeu um pacote de benefícios sociais que abrangeu todo o período eleitoral, com prazo de validade para dezembro de 2022.

A aprovação da EC 123/2022 a poucos meses do primeiro turno das eleições presidenciais sugere uma clara intenção eleitoral por parte do governo da época. A inferência é que o pacote de auxílios visava a se reverter em votos para o projeto de reeleição. Contudo, passado o período eleitoral, o resultado das urnas não confirmou a reeleição do então presidente.

Diante de um resultado eleitoral adverso ao governo da situação e da iminência do fim dos auxílios, a equipe do presidente eleito em 2022 articulou uma nova e urgente alteração no arcabouço fiscal. Nesse contexto, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2022, que ficaria conhecida como “PEC da Transição”.

A referida Emenda Constitucional, alterando o artigo 107-A do ADCT, estabeleceu novas e significativas exclusões do teto de gastos. Passaram a ficar de fora despesas com projetos socioambientais, acordos judiciais decorrentes de desastres ambientais e gastos de instituições federais de ensino custeados por fontes próprias, como doações e convênios. Segundo Oliveira (2023, p. 13), com a amplitude dessas novas exceções, vislumbra-se o “começo do fim” do regime fiscal. A essência da “PEC da Transição”, contudo, residia na manutenção dos programas de auxílio. Seu art. 4º determinou que as despesas com programas como o Auxílio Brasil, o Alimenta Brasil e o Auxílio Gás ficariam permanentemente dispensadas das limitações do teto de gastos e de outras amarras fiscais.

As alterações operadas, tanto pela Emenda Constitucional 95, tanto por essas aqui expostas que a flexibilizou, demonstram que a estabilidade desejada pelo campo político ao alçar suas propostas a *status* constitucionais não se configura efetivamente. Ainda que a Constituição brasileira tenha característica rígida, portanto, o seu processo de emenda-

mento requer uma maior coalização entre os partidos para se obter os 3/5 necessários para a sua aprovação, como exposto no artigo 60, demonstra ser muito menos oneroso do que o texto constitucional sugere como procedimento.

Tais emendamentos, expostos nesta pesquisa, vão ao encontro com as outras emendas constitucionais que alteraram somente o texto do ADCT, pois este local da Constituição tem sido utilizado pelos poderes para dispor de política de governo. O campo constitucional referente à política fiscal foi o que sofreu maior inserção de políticas públicas durante os mandatos presidenciais, demonstrando essa área como sendo de maior capacidade de adaptação do texto constitucional (Souza, 2008, p. 807-809). Essa forma de agir do poder constituinte derivado transformam o texto constitucional em uma agenda do governo da situação (Lima, 2018, p. 118-119), visto que a rigidez apresentada não oferece capacidade quando o cenário político se mostra favorável aos interesses pretendidos.

6. CONCLUSÃO

Este artigo analisou a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o novo regime fiscal, um mecanismo que limitou as despesas primárias por vinte anos, corrigindo-as apenas pela inflação. Sendo a Constituição o documento capaz de captar as interações sociais, assim como os desejos populacionais, via política representativa, além de ser um campo de batalha a ser disputada pelos atores políticos, a compatibilização se fez pela via política, ainda que não estivesse vinculado ao preceito do poder constituinte originário, a sua inserção pela articulação dos partidos e capitaneada pelo chefe do executivo federal se mostrou que seguiu a regra dos outros governos, de usar o ADCT como campo de políticas a ser empreendida durante o mandato.

Ainda que a pesquisa tenha exposto inclinação por parte dos autores jurídicos pela inconstitucionalidade, fundamentada em três eixos: (a) a violação do caráter dirigente da Constituição; (b) a contradição entre os resultados práticos e as justificativas da própria emenda; e (c) a afronta ao pacto federativo e à alternância de poder, ao engessar as agendas de futuros governos. O argumento de que a constitucionalidade deveria ser verificada com o passar do tempo mostrou ser o caminho adotado e, com a flexibilização do regime por meio de outras emendas constitucionais,

a estipulação de política de governo a nível constitucional, por si só, não gera a estabilidade desejada. Com isso, ainda que o regime fiscal estivesse a nível constitucional, foi facilmente superado.

Dada a flexibilização do novo regime fiscal com as posteriores emendas, conclui-se que, embora haja um procedimento mais dificultoso, em relação a composição político-partidário, quando envolver política de governo essa superação do procedimento se mostra mais acessível, principalmente no campo do ADCT. Sendo a Emenda Constitucional 95 e as outras que tornaram menos rígido o regime fiscal, um caso de uso político partidário, com aspectos eleitorais, e de política pública, do texto dos atos transitórios, pois todas as emendas expostas neste artigo alteraram o ADCT. Estando em conformidade com as alterações ocorridas nesse âmbito.

Portanto, a hipótese apresentada se mostra parcialmente correta, pois ainda que com a imposição do novo regime fiscal tenha havido alteração referente a gastos públicos em campos sociais, por si só, não é suficiente para criar um método de interpretar a Constituição. As alterações mostraram ser muito mais um movimento de alçar políticas públicas à nível constitucional pelos representantes. Porém, mostrou-se correta ao demonstrar que mesmo que haja uma proteção constitucional, há uma vulnerabilidade e uma instabilidade na continuidade do estabelecido no ordenamento, ainda mais no campo do ADCT. Com isso, os atores políticos se articulam não para interpretar ou buscar extrair os conceitos já estabelecidos pelo poder constituinte originário, mas sim agir em sua semelhança e estipular o comportamento do seu governo em sede constitucional, tornando a Constituição não como incorporação dos valores daquela sociedade, mas como uma estipulação de plataforma de governo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Néia. 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: Jurua, 2013.

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

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.

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 Econômicas** v.XLIX, p. 57-77, 2006.

BOTELHO, Louise Lira Roedel.; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida.; MACEDO, Marcelo. O MÉTODO DA REVISÃO INTEGRATIVA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS. **Gestão e Sociedade**, [S. l.], v. 5, n. 11, p. 121–136, 2011. DOI: 10.21171/ges.v5i11.1220. Disponível em: <https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/1220>. Acesso em: 25 mar. 2026.

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/prop->

osicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1502517&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016. Acesso em: 05 de junho de 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. **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. Senado Federal. **Promulgada emenda que exclui repasse do petróleo do teto de gastos da União. Sítio 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 nº 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, medi-

ante 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?d-m=9065773&ts=1660247381944&disposition=inline>. Acesso em: 20 de junho de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 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?d-m=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, 2016. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/127337/votacoes#votacao_5657. Acesso em: 08 de junho de 2024.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente E Vinculação Do Legislador: Contributo Para A Compreensão Das Normas Constitucionais Programática**. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. *E-book*. p.42. ISBN9788502222793. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502222793/>. Acesso em: 25 mar. 2026.

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

GOMES NETO, José Mário Wanderley; DE ALBUQUERQUE, Rodrigo

Barros; DA SILVA, Renan Francelino. **Estudos de caso: Manual para a pesquisa empírica qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2024.

LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais Inconstitucionais: Democracia E Supermaioria**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LOUGHLIN, Martin. **Against constitutionalism**. Harvard University Press, 2022.

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.

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.

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

MIGUEL, Luis Felipe. O Colapso da Democracia no Brasil: Da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão popular, 2019.

NINO, Carlos Santiago. **La Constitución de la democracia deliberativa**. Editora Gedisa: Barcelona, 1997.

OLIVEIRA NETO, João Paulino de. 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.

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

PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, p. 39-50, 2019.

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, Leticia 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.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 339-396, 2020.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, v. 51, p. 791-823, 2008.

TRANSPARÊNCIA. **Portal das 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.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. Editora Companhia das Letras, 2018b.

NOTAS

1 § 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.

2 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).

3 Despesas primárias são os gastos do governo para prover bens e serviços à população — como saúde, educação e infraestrutura —, além dos custos para a manutenção da própria máquina pública. Elas se classificam em obrigatórias e discricionárias (facultativas) (Gadelha, 2017, p. 15).

4 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).