



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GABRIELA FERREIRA LINS BRUNI**

**(IN) CONSTITUCIONALIDADES DA EMENDA CONSTITUCIONAL  
95/2016:  
O NOVO REGIME FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO  
BRASILEIRO**

Salvador  
2018

**GABRIELA FERREIRA LINS BRUNI**

**(IN) CONSTITUCIONALIDADES DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 95/2016:  
O NOVO REGIME FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO  
CENÁRIO BRASILEIRO**

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

Salvador  
2018

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**GABRIELA FERREIRA LINS BRUNI**

**(IN) CONSTITUCIONALIDADES DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 95/2016:  
O NOVO REGIME FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO  
CENÁRIO BRASILEIRO**

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

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2018

A  
Meu amado pai (*in memoriam*).

.

## AGRADECIMENTOS

Mais um sonho sendo realizado.

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, por proteger e iluminar meu caminho, me dando forças para vencer obstáculos e discernimento para fazer minhas escolhas.

A meu marido Adriano Bruni, fonte de inspiração, acadêmico brilhante, pai exemplar, companheiro de todas as horas. Obrigada por todo amor e por estar sempre presente em minha vida.

A minha filha Maria Rosa, presente de Deus, nosso tesouro maior, que foi planejada, gestada e nasceu ao logo dessa graduação. Esta conquista também é sua, filha!

A minha família, meu pai (*in memoriam*) pela eterna sabedoria, minha mãe por todo cuidado e amor, irmãos e irmãs por todo apoio, carinho, compreensão e amizade.

A meu Orientador, Prof. Me. Diogo Guanabara, pela sua simplicidade, orientações, ensinamentos e disponibilidade.

A todo o corpo docente da Faculdade Baiana de Direito, por compartilharem seus conhecimentos, necessários para o meu amadurecimento acadêmico.

A meus colegas por todo apoio, ajuda, companheirismo, estímulo e força.

A Faculdade Baiana de Direito, pelo comprometimento e excelência na área acadêmica. Obrigada a todos os funcionários por todo carinho ao longo desses anos.

A minha chefe e todos os meus colegas de trabalho pela compreensão, por acreditarem no meu esforço e dedicação. A todos vocês, obrigada!

“Comece fazendo o que é necessário,  
depois o que é possível, e de repente  
você estará fazendo o impossível”.

São Francisco de Assis

## RESUMO

O presente estudo traça uma análise da Emenda Constitucional 95/2016, também chamada de Emenda do Teto dos Gastos Públicos, a qual alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserindo os arts. 106 a 114, instituindo o Novo Regime Fiscal. Buscou identificar os pontos que ferem a Constituição Federal, no tocante à violação das cláusulas pétreas, buscando apresentar alguns argumentos de inconstitucionalidade desta norma e suas implicações para a sociedade. Este trabalho se propôs, dessa forma, a responder a seguinte pergunta: quais os fundamentos que embasam as (in) constitucionalidades da EC 95/2016 no que se refere ao novo regime fiscal e suas implicações no cenário brasileiro? Para tanto, a metodologia utilizada partiu de uma vasta exploração bibliográfica e documental de legislações, doutrinas, jurisprudência, artigos científicos dentre outros. Por fim, conclui-se pela inconstitucionalidade da EC 95/2016, pois esta vai de encontro às Cláusulas Pétreas observadas no art. 60, § 4º, incisos I a IV da CF, como separação dos poderes, os direitos e garantias individuais, bem como viola o princípio da vedação do retrocesso social, além da violação aos princípios constitucionais e direitos fundamentais garantidos pela constituição, conforme defendem os autores nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5633 e 5643 que estão sendo julgadas pelo STF. Dessa forma, esta Emenda demonstra característica retrógrada para o Estado Democrático de Direito, pois é uma norma introdutora de retrocessos sociais, devendo ser revista e declarada inconstitucional pelo STF, objetivando proteger a Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Emenda Constitucional 95/2016; Novo Regime Fiscal, Violação de cláusulas pétreas; Ação Direta de Inconstitucionalidade, Teto do Gasto Público.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| ADCT     | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                           |
| ADI      | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                       |
| AJUFE    | Associação dos Juizes Federais do Brasil                                   |
| AMB      | Associação dos Magistrados Brasileiros                                     |
| ANAMATRA | Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho                 |
| art.     | Artigo   |
| CC       | Código Civil   |
| CF/88    | Constituição Federal da República de 1988                                  |
| DPU      | Defensoria Pública da União  |
| EC       | Emenda Constitucional  |
| IPCA     | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo                              |
| PEC      | Proposta de Emenda Constitucional  |
| MPU      | Ministério Público da União  |
| NRF      | Novo Regime Fiscal   |
| STF      | Supremo Tribunal Federal   |
| STJ      | Superior Tribunal de Justiça   |
| STN      | Secretaria do Tesouro Nacional   |
| FENASEPE | Federação Nacional dos Servidores Públicos Estaduais e do Distrito Federal |



## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

|                  |   |    |
|------------------|---|----|
| <b>Tabela 01</b> | Composição do Gasto Primário 2011 e 2016  | 17 |
| <b>Tabela 02</b> | Gasto Primário Variação entre 2011 e 2016   | 18 |
| <b>Tabela 03</b> | Arrecadação de impostos da União  | 62 |
| <b>Tabela 04</b> | Ministério da Educação: diferença variação anual dos valores financeiros da execução orçamentária da União e a inflação do ano anterior                       | 62 |
| <b>Tabela 05</b> | Os valores associados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida no período 1995 a 2016  | 65 |
| <b>Figura 01</b> | Visão Geral Painel do Teto dos Gastos   | 26 |
| <b>Figura 02</b> | Distribuição por Poder e Órgão – com Poder Executivo  | 27 |
| <b>Figura 03</b> | Distribuição por Poder e Órgão – Sem Poder Executivo  | 27 |
| <b>Figura 04</b> | Ministério da Educação: diferença variação anual dos valores financeiros da execução orçamentária da União e a inflação do ano anterior em pontos percentuais | 64 |
| <b>Figura 05</b> | Os valores associados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida no período 1995 a 2016  | 66 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b>  | 12 |
| <b>2 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016</b>   | 15 |
| 2.1 JUSTIFICATIVA PARA O NOVO REGIME FISCAL  | 16 |
| 2.2 PROPOSITURA E LEGITIMIDADE   | 19 |
| 2.3 DOS DISPOSITIVOS DA EC 95/2016   | 20 |
| <b>2.3.1 Do período de vigência (art.106)</b>  | 21 |
| <b>2.3.2 Do limite do gasto (art. 107)</b>   | 21 |
| <b>2.3.3 Da alteração do método de correção dos limites (art. 108)</b>   | 22 |
| <b>2.3.4 Das vedações</b>  | 22 |
| <b>2.3.5 Dos limites para Saúde e a Educação (art. 110)</b>  | 23 |
| <b>2.3.6 Da delimitação do teto para emendas individuais (art. 111)</b>  | 24 |
| <b>2.3.7 Da instituição de direitos e da revogação de normativos (art. 112)</b>  | 24 |
| <b>2.3.8 Da estimativa do impacto orçamentário da despesa (art. 113)</b>   | 24 |
| <b>2.3.9 Da suspensão do processo legislativo para análise da compatibilidade (art. 114)</b>   | 25 |
| 2.4 ACOMPANHAMENTO DA EMENDA 95/2016   | 25 |
| <b>3 JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA: EXPOSIÇÕES DAS ADIS 5633 e 5643</b>  | 29 |
| 3.1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5633  | 30 |
| <b>3.1.1 A constitucionalização de norma típica do legislador ordinário, de natureza orçamentária e de eficácia temporária</b>   | 30 |
| <b>3.1.2 A legitimação das autoras, pertinência temática e interesse de agir</b>   | 31 |
| <b>3.1.3 A Separação dos Poderes estará comprometida - Norma constitucional vedada no art. 60, § 4º, III</b>   | 32 |
| <b>3.1.4 A restrição ao direito dos próximos legisladores apreciarem as propostas orçamentárias do poder judiciário e o retrocesso social decorrente da diminuição do acesso ao poder judiciário</b> | 34 |
| <b>3.1.5 Pedido de liminar e de procedência da ação</b>  | 34 |
| 3.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5643  | 35 |
| <b>3.2.1 Da legitimidade ativa <i>ad causan</i></b>  | 35 |
| <b>3.2.2 Da pertinência temática</b>   | 35 |

|  |    |
|--|----|
| <b>3.2.3 Direitos e interesses prejudicada pela EC 95/2016</b> | 36 |
| <b>3.2.4 Da norma constitucional</b>                           | 37 |
| <b>3.2.5 Problemas da EC 95/2016</b>                           | 37 |
| <b>3.2.6 Violação de princípios constitucionais</b>            | 40 |
| <b>3.2.7 Acompanhamento processual da ADI 5643 no STF</b>      | 41 |
| <b>4 (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA EC 95/2016</b>                | 45 |
| 4.1 ARGUMENTOS EM DEFESA DA INCONSTITUCIONALIDADE              | 47 |
| 4.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS PELA EC 95/2016        | 51 |
| 4.3 ORÇAMENTO, LEI ORÇAMENTÁRIA E PRINCÍPIOS ORÇAMENTARIOS     | 53 |
| <b>4.3.1 Princípios Orçamentários</b>                          | 55 |
| 4.4 PRINCÍPIOS ORÇAMENTARIOS VIOLADOS PELA EC/2016             | 56 |
| <b>5 IMPLICAÇÕES DA EC 95/2016 NO CENÁRIO BRASILEIRO</b>       | 59 |
| 5.1 IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL                   | 59 |
| 5.2 IMPLICAÇÕES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO                            | 60 |
| 5.3 O PAGAMENTO DE JUROS, ENCARGOS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA     | 64 |
| 5.4 IMPLICAÇÕES NA ÁREA DE SAÚDE                               | 66 |
| <b>6 CONCLUSÃO</b>   | 70 |
| <b>REFERÊNCIAS</b>   | 73 |

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda o seguinte tema a “(In) constitucionalidades da Emenda Constitucional 95/2016: o Novo Regime Fiscal (NRF) e suas implicações no cenário brasileiro”. Cabe destacar que este trabalho visa tão somente analisar a Emenda Constitucional 95/2016 de forma a identificar os pontos que ferem a Constituição Federal, buscando apresentar argumentos de inconstitucionalidade desta norma e suas implicações para a sociedade.

A iniciativa proposta pelo governo brasileiro para modificar a Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 95/2016 teve como principal objetivo a interrupção do crescimento constante dos Gastos Públicos, visando o equilíbrio das contas públicas e superando a crise econômica. Esta EC foi resultado das Propostas das Emendas Constitucionais (PEC) 241 e 55, que tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Foram introduzidos os arts. 106 a art. 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que trouxeram em seu conteúdo o detalhamento do NRF.

A EC 95/2016 propõe fixar por vinte anos os gastos públicos relativos às despesas do Governo Federal, podendo ser corrigido pela inflação do ano anterior e revisado ao final dos primeiros dez anos da implantação desse novo regime fiscal. Esta medida se estenderá a todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A equipe do Governo que propôs a EC afirmou que esta aprovação seria de extrema importância, pois não existiria estabilidade econômica gastando mais do que arrecadando. Quem defendia esta EC afirmava que ela iria melhorar a recuperar a confiança do mercado, a gerar mais emprego, renda e ajudaria a conter os gastos públicos que vinham crescendo a cada ano.

Porém, vale destacar que quando uma EC não respeita sua devida formalidade ou conteúdo, como por exemplo, as cláusulas pétreas - art. 60, § 4º, incisos I a IV da CF, poderá esta sofrer controle de constitucionalidade pelo poder Judiciário.

Diante disso, Ações Diretas de Inconstitucionalidades contra a EC 95/2016 foram apresentadas e estão sendo julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) dentre elas: a ADI 5633 proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, ANAMATRA, e a

Associação dos Juizes Federais do Brasil, AJUFE, e a ADI 5643 proposta pela Federação Nacional dos Servidores Públicos Estaduais e do Distrito Federal, FENASEPE.

A escolha deste tema “(In) constitucionalidades da Emenda Constitucional 95/2016: o Novo Regime Fiscal e suas implicações no cenário brasileiro” se justifica pela polêmica acerca desta matéria que está cercada de grandes impactos sociais e jurídicos, visto que trás vários questionamentos sobre a sua (in) constitucionalidade, tendo como parâmetro a Constituição Federal de 1988.

Este trabalho irá responder a seguinte pergunta: Quais os fundamentos que embasam as (in) constitucionalidades da EC 95/2016 no que se refere ao novo regime fiscal e suas implicações no cenário brasileiro?

Para tanto, a metodologia utilizada neste trabalho partiu de uma vasta exploração bibliográfica e documental. Bem como, análise das legislações relacionadas com a temática, pesquisa em doutrina da área do Direito Constitucional, em artigos de sites institucionais e jurisprudências. Dessa forma, todas estas consultas levaram a uma análise teórica e conceitual sobre o objeto estudado.

A estrutura do presente trabalho monográfico é composta pela divisão em seis capítulos, sendo o primeiro capítulo esta introdução.

O segundo capítulo apresenta a EC 95/2016, a justificativa para este NRF, propositura e legitimidade, bem como a sua situação atual.

O terceiro capítulo tratou da judicialização da matéria com uma exposição das ADIs 5633 e 5643, trazendo as visões dos autores apresentadas nas Petições Iniciais, demonstrando suas defesas no que se refere a questão de legitimidade para ingressar com a ação, a pertinência temática e o interesse de agir das partes autoras. Além de apresentar os fundamentos que identificam como a EC 95/2016 viola as cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988, constantes no art. 60, § 4º, incisos de I a IV.

O quarto capítulo, com base nas informações apresentadas nos dois capítulos anteriores trás o posicionamento em defesa da inconstitucionalidade da presente EC, mesmo ainda pendente de julgamento do STF. Foram demonstradas as violações aos princípios constitucionais protegidos na Carta Magna vigente.

O quinto capítulo tratou de evidenciar as consequências que esta EC trouxe para o cenário brasileiro como: implicações na política fiscal do país, implicações nas áreas de Educação e Saúde, causando um retrocesso social, afetando direitos fundamentais, violando as Cláusulas Pétreas observadas no art. 60, § 4º, I a IV da CF.

O sexto capítulo concluiu o presente trabalho, apresentando reflexões sobre o tema bem como seus aspectos conclusivos, visando responder a pergunta proposta nesta monografia referente a inconstitucionalidade da EC 95/2016 e suas implicações no cenário brasileiro.

## 2 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu um novo regime fiscal, incluindo os arts. nº 106 ao nº 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Cabe aqui destacar que a Constituição Federal Brasileira de 1988 outorgou ao Legislador o poder de modificar a Constituição por emendas, a fim de adequá-la à novos momentos e necessidades do povo. No entanto, este poder não é ilimitado, a Constituição estabeleceu limites conforme art 60<sup>1</sup>.

Nesse contexto, uma EC pode ser objeto de controle de constitucionalidade quando não respeite sua devida formalidade ou conteúdo, violando as Cláusulas Pétreas observadas no art. 60, § 4<sup>o</sup>, I a IV da CF.

Primeiramente, a EC 95/2016, objeto da análise deste presente trabalho, foi aprovada na Câmara dos Deputados, no dia 26 out. 2016 como PEC nº 241 e pelo Senado Federal, no dia 13 dez. 2016, como PEC nº 55.

A abrangência desta EC impacta todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

---

<sup>1</sup> CF/88 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1<sup>o</sup> A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2<sup>o</sup> A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3<sup>o</sup> A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4<sup>o</sup> 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.

§ 5<sup>o</sup> A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

O objetivo desta EC é limitar os gastos das despesas primárias de um exercício no valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Este Novo Regime Fiscal (NRF) teve seu período definido em um prazo de vinte anos, contados a partir de 2017, podendo sofrer alteração, pelo poder Executivo, a partir do décimo ano de vigência.

## 2.1 JUSTIFICATIVAS PARA O NOVO REGIME FISCAL

Para Aurélio Ferreira (2010), a palavra Regime vem do latim *regimen*, que nada mais é que o sistema político pelo qual se rege um país ou modo de viver ou de exercer certas atividades. Fiscal, no entanto, é relativo ao fisco. Este termo (fisco) está relacionado com o tesouro público ou com os órgãos públicos envolvidos na cobrança de impostos e taxas. Assim, pode-se conceituar Regime Fiscal (ou sistema tributário) como um conjunto de regras e instituições que regem a situação fiscal de uma pessoa física ou jurídica.

O governo faz dois tipos de gastos: os primários (são os gastos com saúde, educação, previdência, assistência social, cultura, defesa nacional, dentre outros), e os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida pública.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão coloca a disposição no seu site institucional para a população uma apresentação resumida sobre a composição e a evolução do gasto público primário nos últimos anos. O objetivo é mostrar um canal de informação que facilite o entendimento desse complexo fenômeno que é o gasto público.

O estudo organiza os investimentos com educação, saúde, assistência social e, em especial, o que foi direcionado para os Benefícios Previdenciários – na área urbana, em valores correntes, além das despesas com Pessoal e Encargos Sociais – incluindo inativos e pensionistas. A apresentação mostra os valores gastos em 2016 e em anos anteriores, em milhões de reais.

Saber onde os recursos públicos são aplicados é um direito de todo cidadão. O Brasil passa por um período em que a discussão sobre as prioridades de aplicação dos recursos públicos afetará a todos brasileiros. Essa discussão resultará em decisões mais acertadas à medida que a sociedade esteja bem informada sobre a repartição dos recursos públicos.



O Ministério amplia o grau de transparência das contas públicas com essa publicação. (BRASIL, MINISTERIO PLANEJAMENTO, 2017)

Observa-se a composição dos gastos primários na Tabela 1.

**Tabela 1-** Composição do Gasto Primário 2011 -2016 – em R\$ milhões

**COMPOSIÇÃO DO GASTO PRIMÁRIO 2011 - 2016**

(R\$ milhões - Valores Correntes)

| Despesas Primárias  | 2011             | 2012             | 2013             | 2014               | 2015               | 2016               |
|---|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Benefícios Previdenciários - Urbano                                       | 220.003,3        | 245.454,2        | 276.648,6        | 305.498,7          | 338.049,3          | 396.561,0          |
| Pessoal e Encargos Sociais (inclusive servidores inativos e pensionistas) | 181.439,5        | 188.394,5        | 205.152,9        | 222.375,4          | 238.499,0          | 257.871,8          |
| Benefícios Previdenciários - Rural  | 61.434,9         | 71.135,4         | 80.354,5         | 88.702,6           | 98.040,8           | 111.310,3          |
| Gasto da Saúde (exc.pessoal)  | 57.411,9         | 65.924,5         | 74.277,8         | 84.556,3           | 85.650,8           | 99.803,7           |
| Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV                            | 25.235,9         | 29.543,3         | 33.943,6         | 38.557,8           | 42.538,4           | 48.990,1           |
| PAC   | 28.022,5         | 39.306,9         | 44.714,8         | 57.698,0           | 47.259,3           | 42.042,7           |
| Seguro Desemprego   | 23.794,1         | 26.576,6         | 30.749,1         | 37.191,5           | 38.313,8           | 37.667,0           |
| Gasto da Educação (exc.pessoal)   | 22.316,8         | 25.230,0         | 31.347,4         | 36.392,9           | 32.643,2           | 34.543,2           |
| Gasto da Assistência Social (exceto pessoal e BPC) (inclui Bolsa Família) | 20.322,0         | 23.924,4         | 27.981,6         | 31.244,2           | 30.387,9           | 32.056,2           |
| Subsídios, Subvenções e Proagro   | 6.718,1          | 7.597,0          | 5.949,3          | 4.345,7            | 53.506,9           | 23.327,6           |
| Abono   | 10.379,4         | 12.302,3         | 13.486,4         | 16.683,3           | 9.180,8            | 18.346,8           |
| Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha                           | 0,0              | 1.790,0          | 9.019,7          | 18.052,0           | 25.407,0           | 17.593,3           |
| FUNDEB (Complem. União)   | 9.328,9          | 10.372,2         | 9.272,2          | 10.859,5           | 13.287,7           | 13.674,8           |
| Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União               | 7.001,9          | 8.257,5          | 8.662,6          | 10.427,5           | 11.786,2           | 13.004,2           |
| Sentenças Judiciais e Precatórios   | 2.263,3          | 2.874,3          | 3.367,3          | 4.855,0            | 9.878,8            | 10.163,4           |
| Demais Despesas Obrigatórias  | 12.513,6         | 11.537,8         | 22.820,0         | 23.541,4           | 38.711,8           | 23.166,4           |
| Demais Despesas Discricionárias do Executivo                              | 43.524,7         | 42.411,6         | 42.346,8         | 49.241,4           | 45.559,1           | 62.250,4           |
| <b>DESPESA TOTAL</b>  | <b>731.710,8</b> | <b>812.632,4</b> | <b>920.094,7</b> | <b>1.040.223,3</b> | <b>1.158.700,9</b> | <b>1.242.372,9</b> |

Fonte: RTN Série Nova - dez/2016

Extraído de: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/apresentacao-gasto-publico-versao-final-corrente-e-constante-v2-1.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2018.

Desse modo, observa-se na Tabela 1 uma evolução das despesas primárias da União no período de 2011 a 2016, passando de R\$ 731.710,80 para R\$ 1.242.372,90 em 2016, conforme material publicado no Ministério do Planejamento, o que representa uma evolução de 69,79% no total das despesas primárias.

**Tabela 2 – Gasto Primário Variação entre 2011 e 2016 – em R\$ milhões****Gasto Primário - Variação entre 2011 e 2016***(R\$ milhões - Valores Correntes)*

| Despesas Primárias - 2011 a 2016  | Variação         | Variação %    |
|---|------------------|---------------|
| Benefícios Previdenciários - Urbano                                       | 176.557,6        | 80,25%        |
| Pessoal e Encargos Sociais (inclusive servidores inativos e pensionistas) | 76.432,3         | 42,13%        |
| Benefícios Previdenciários - Rural  | 49.875,4         | 81,18%        |
| Gasto da Saúde (exc.pessoal)  | 42.391,8         | 73,84%        |
| Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV                            | 23.754,2         | 94,13%        |
| Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha                           | 17.593,3         | -             |
| Subsídios, Subvenções e Proagro   | 16.609,6         | 247,24%       |
| PAC   | 14.020,2         | 50,03%        |
| Seguro Desemprego   | 13.872,9         | 58,30%        |
| Gasto da Educação (exc.pessoal)   | 12.226,4         | 54,79%        |
| Gasto da Assistência Social (exceto pessoal e BPC) (inclui Bolsa Família) | 11.734,1         | 57,74%        |
| Abono   | 7.967,4          | 76,76%        |
| Sentenças Judiciais e Precatórios   | 7.900,0          | 349,04%       |
| Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União               | 6.002,3          | 85,72%        |
| FUNDEB (Complem. União)   | 4.345,9          | 46,59%        |
| Demais Despesas Obrigatórias  | 10.652,8         | 85,13%        |
| Demais Despesas Discricionárias do Executivo                              | 18.725,8         | 43,02%        |
| <b>DESPESA TOTAL</b>  | <b>510.662,1</b> | <b>69,79%</b> |

Extraído de: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/apresentacao-gasto-publico-versao-final-corrente-e-constante-v2-1.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2018.

A Tabela 2 mostra a variação percentual de cada despesa primária, e a evolução total em 69,79% no período de 2011 a 2016. Desta forma esta foi a principal justificativa do Governo para aprovar a EC 95/2016.

É notório que a EC 95/2016 se concentra apenas com a variável de ajuste as despesas primárias, pois os gastos com pagamento dos juros e amortização da dívida pública ficaram excluído desse limite proposto.

Conforme exposto por Cynara Mariano (2017, p. 267):

(...) na mensagem ao texto da antiga PEC 241, observa-se que sua justificativa residia em um déficit público gerado supostamente pelo governo anterior, que teria gastado demais, gerando a necessidade de um ajuste fiscal, cuja opção foi tomada por meio do corte e limite dos gastos públicos como uma das medidas, ao lado das privatizações, para se atingir o chamado superávit primário. A atual EC 95/2016 é, por conseguinte, uma medida de ajuste fiscal que 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”, cujo resultado já se sabe: aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos.

A EC 95/2016 prevê algumas exceções para o teto de gastos. Estão excluídas do modelo de correção pelo IPCA as transferências constitucionais a Estados,

Municípios e Distrito Federal, os créditos extraordinários (abertos por medida provisória para atender despesas urgentes e imprevistas) e as complementações orçamentárias ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além de não afetar as despesas da Justiça Eleitoral com as eleições; as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes do Tesouro Nacional, como Eletrobrás e Petrobras; e outras transferências obrigatórias derivadas de lei, como compensações financeiras oriundas da exploração de recursos minerais.

A revisão do teto de gastos somente poderá ser realizada depois de dez anos de vigência. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do NRF, projeto de Lei Complementar para alteração do método de correção dos limites de gastos da EC 95/2016 e somente este dispositivo constitucional poderá ser mudado. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

No que se refere ao descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata a EC 95/2016, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da CF. Nas áreas de Saúde e Educação acabam as vinculações baseadas nas receitas, com aumento real, e cria-se um piso mínimo corrigido apenas pela inflação.

Na vigência do NRF, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos da legislação atual de antes da Emenda 95/2016; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela inflação. Portanto, tanto para a saúde quanto para a educação, acabam as vinculações com ganhos reais, como vigorou no Brasil nos últimos anos.

## 2.2 PROPOSITURA E LEGITIMIDADE

Em conformidade com a CF/88, a elaboração de Emendas à Constituição é simples. Conforme apresenta o art. 60, § 2º da CF/88, a proposta é discutida e votada em

cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando estiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma das casas, e sendo esta emenda aprovada será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sendo rejeitada, não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa art. 60, § 5º da CF.

São legítimos para apresentar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC): o presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes.

Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da CF (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). Após cumprir este fluxo a PEC passa ainda por uma formalidade, ela é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados.

### 2.3 DOS DISPOSITIVOS DA EC 95/2016

A EC 95/2016 é composta primeiramente do artigo que insere nove artigos (arts. 106 a 114) no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o que revela o caráter temporário das medidas em vinte anos; em sequência do artigo que trata da cláusula de vigência: a Emenda entrou em vigor na data da sua promulgação, ocorrida em 15 dez. 2016, tendo sido publicada no Diário Oficial da União do dia seguinte; e por último do artigo que revogou o art. 2º da Emenda Constitucional nº 868, de 17 mar. 2015, que estabelecia os limites mínimos de gastos com ações e serviços públicos de saúde.

### **2.3.1. Do período de vigência (Art. 106<sup>2</sup>)**

O art. 106, incluído no ADCT, apenas institui o Novo Regime Fiscal, fixando a vigência de vinte anos.

### **2.3.2. Do limite de gasto (art. 107)**

A EC 95/2016, nos incisos do caput do art. 107, fixou tetos de despesa primária individualizados por Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), Ministério Público da União – MPU e Defensoria Pública da União – DPU. Os limites de gasto individualizados foram definidos § 1º do art. 107 com base em despesa do ano anterior, ou seja, cada limite de 2017 equivale à despesa paga de 2016 (incluídos restos a pagar e outros pagamentos que sensibilizem o resultado primário), corrigida por 7,2%. Essa é uma mudança significativa comparada ao modelo orçamentário anterior, que determinava as programações orçamentárias com base no planejamento e nas estimativas de receita.

Os §§ 2º, 3º e 4º do art. 107 reforçam a ideia de obediência aos limites fixados no artigo.

A abertura de créditos especiais e suplementares se limita aos tetos constitucionais do Novo Regime Fiscal previsto no § 5º, não limita a abertura de crédito para atender aos gastos relativos aos pleitos eleitorais, por expressa previsão do § 6º.

Ficou aceito o crédito para despesas dentro da possibilidade de compensação conferida pelos §§ 7º e 8º, e o cumprimento dos limites fixados na EC 95/2016 será realizado nos termos do § 10 do art. 107.

No § 11 do art. 107 observa-se que o Novo Regime Fiscal trabalhou com a possibilidade de reduzir o estoque das dívidas inscritas em restos a pagar até 31 dez. 2015.

---

<sup>2</sup> Art. 106 da CF/88: Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

### 2.3.3 Da alteração do método de correção dos limites (art. 108)

O art. 108 do ADCT prevê a possibilidade de alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 e apenas o Presidente da República poderá propor, por meio de projeto de lei complementar, a alteração do modo de corrigir os limites, a partir do décimo exercício da vigência deste Novo Regime Fiscal.

### 2.3.4 Das vedações (art. 109<sup>3</sup>)

O Novo Regime Fiscal fixou uma mínima lista de vedações à transposição dos limites fixados no § 1º do art. 107. Trata este artigo do descumprimento de cada

---

<sup>3</sup> Art 109 ADCT – CF/88: No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

limite individualizado (art. 109, caput); da vedação à concessão de vantagens, à criação de cargos, à alteração de carreiras (art. 109, incisos I ao VIII); das despesas obrigatórias autorizadas acima dos limites (art. 109, incisos I, IV, V e VIII); do efeito extensivo da vedação a outros órgãos (art. 109, § 1º); das vedações adicionais ao Poder Executivo (art. 109, § 2º); da revisão geral das remunerações dos servidores públicos, militares, membros de Poder e órgão (art. 109, § 3º); da aplicação das vedações a proposições legislativas (art. 109, § 4º; do controle individualizado das despesas por órgão e tipo de gasto (arts. 107 e 109).

Além de todas as vedações gerais apresentadas, no caso de descumprimento de quaisquer dos limites individualizados, fica vedada também a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

### **2.3.5 Dos limites para a saúde e a educação (art. 110)**

Nos termos do art. 110, na vigência do NRF, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão:

- I – no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
- II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Observe que não houve a revogação ou a alteração quanto à determinação constitucional de se observar limites mínimos em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino. Esses limites mínimos foram mantidos e serão corrigidos, a partir de 2018, pela variação do IPCA.

De igual forma do inciso I do § 2º do art. 198, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento.

No art. 212, estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

### **2.3.6 Da delimitação do teto para emendas individuais (art. 111)**

No NRF o teto para as programações decorrentes das emendas individuais, fixado no art. 111 do ADCT, passa a ser apenas “o montante da execução obrigatória para o exercício de 2017”, cujo modo de correção, a partir de 2018, será o previsto no inciso II, § 1º, do art. 107 (ou seja, o IPCA).

### **2.3.7 Da instituição de direitos e da revogação de normativos (art. 112)**

Por meio do art. 112, o NRF estabelece que não cria obrigação de pagamento futuro ou direto de quem quer que seja sobre o erário. Além disso não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais que dispõem sobre a temática metas fiscais e limites máximos de despesas, expresso no inciso II do art. 112.

### **2.3.8 Da estimativa do impacto orçamentário da despesa (art. 113)**

O art. 113 do ADCT se preocupa com a apresentação dos cálculos quanto ao impacto orçamentário da geração de despesa no que tange a propositura que cria e/ou altere despesas obrigatórias ou renúncia fiscal.



### **2.3.9 Da suspensão do processo legislativo para análise da compatibilidade (art. 114)**

Por fim, o último artigo situa que a proposição legislativa que leve a aumento de despesa poderá ser suspensa, por vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa Legislativa, para análise da compatibilidade da proposição com o NRF.

## **2.4 ACOMPANHAMENTO DA EMENDA 95/2016**

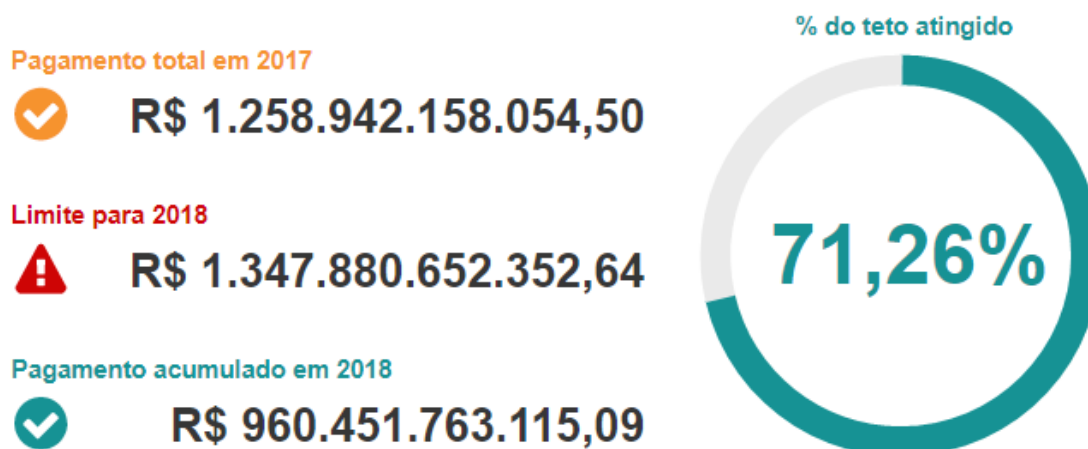
Conforme apresentado a EC 95/2016 entrou em vigor na data da sua promulgação, ocorrida em 15/12/2016, tendo sido publicada no Diário Oficial da União do dia seguinte.

O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), criou no seu *site* institucional o chamado Painel do teto dos Gastos, como forma de visualizar o controle que está sendo feito pela União e também tornar mais transparente para a população conforme descrito no próprio *site* da Secretaria do Tesouro Nacional:

É possível acompanhar a evolução das despesas primárias do Governo Central sujeitas ao limite anual de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e o percentual de realização desse limite ao longo do ano. Esta Emenda Constitucional estabelece a inflação do ano anterior como limite para o crescimento dos gastos da União no ano vigente. Tudo isso em um formato interativo e amigável de visualização de dados, o que fortalece o compromisso da Secretaria do Tesouro Nacional com a transparência pública em benefício da sociedade brasileira. (BRASIL, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

É possível visualizar algumas formas gráficas para acompanhar os gastos no ano de 2017 e 2018 conforme Figuras 1, 2 e 3.

**Figura 1 - Visão Geral Painel do Teto dos Gastos**



Extraído de: < <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/painel-do-teto-de-gastos.>>.

Acesso em 04 nov. 2018.

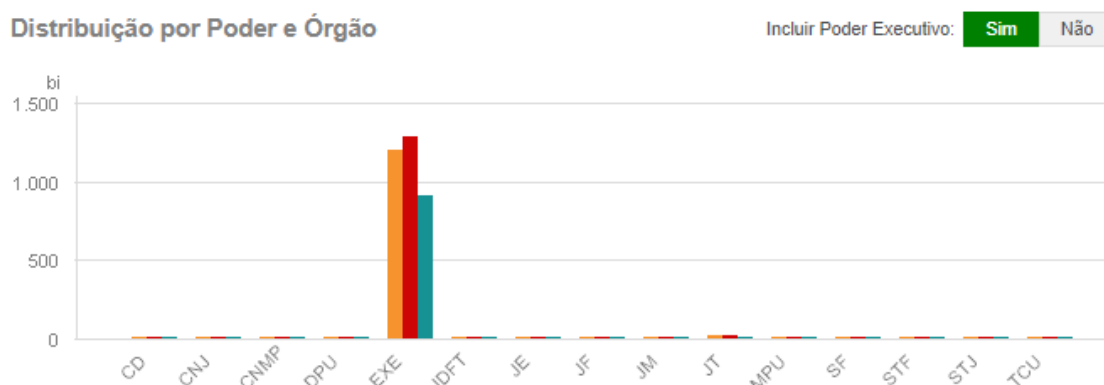
A Figura 1 mostra o valor do pagamento total do ano de 2017, tendo este o valor de R\$ 1.258.942.158.054,50. Apresenta também o limite para o ano 2018 no total de R\$ 1.347.880.652.352,64, com base no NRF. E por último nos trás o acumulado de pagamento no ano de 2018 até a data do acesso. Para facilitar o entendimento é visualizado o percentual do teto do gasto atingido em 71,26%, ou seja, o quanto o acumulado de 2018 representa em relação ao limite do teto para 2018 estipulado pela EC 95/2016.

A Secretaria do Tesouro Nacional explica que:

conforme apresentado no § 10 do art. 107, o limite para o ano de 2017 foi levado em consideração a despesa paga em 2016, individualizada por órgão, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetem o resultado primário. Dessa forma, do total da despesa apurada, entretanto, os arts § 6º e 11 do art. 107 da EC 95/2016 estabelecem itens que devem ser excluídos da base de cálculo dos limites. (BRASIL, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

A metodologia escolhida pela STN é a divulgação das transferências e despesas primárias do Governo Central mensuradas utilizando o critério de Valor Pago sujeitas ao limite de gastos estipulados pela EC 95/2016. Estão colocadas a disposição as rubricas de despesa da forma detalhada de acordo com vários filtros seja ele por Poder e Órgão e também por Função e Programa.

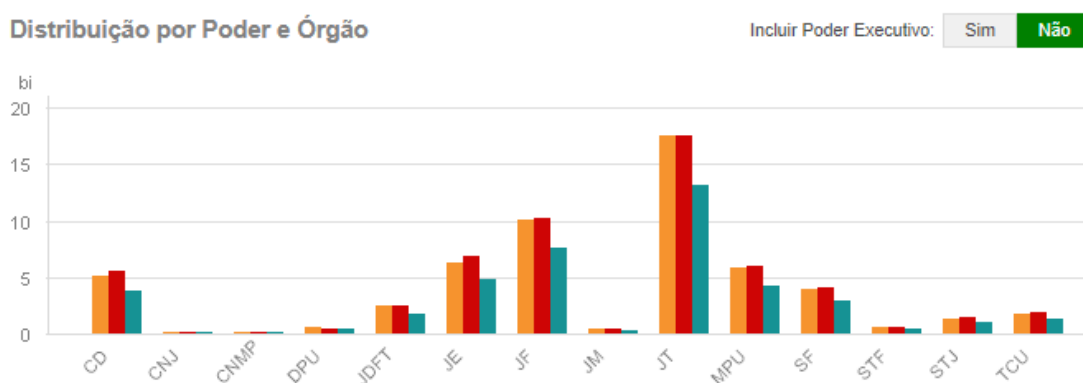
**Figura 2 - Distribuição por Poder e Órgão – Com Poder Executivo**



Extraído de: < <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/painel-do-teto-de-gastos> >. Acesso em 04 nov. 2018.

A Figura 2 a distribuição gráfica por Poder e Órgão incluindo o Poder Executivo. O NRF fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos integrantes daqueles orçamentos e estabelece, nos termos do § 1º do art. 107, o método para sua determinação. (BRASIL, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

**Figura 3 - Distribuição por Poder e Órgão – Sem Poder Executivo**



Extraído de: < <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/painel-do-teto-de-gastos> >. Acesso em 04 nov. 2018.

A Figura 3 trás também a distribuição por Órgão e Poder, não incluindo o Poder Executivo no filtro.

Em resumo, para finalizar este capítulo, vale destacar que uma EC que não respeite sua devida formalidade ou conteúdo (cláusulas pétreas - art. 60, § 4º, incisos I a IV da CF) poderá sofrer controle de constitucionalidade pelo poder Judiciário.

É importante apresentar também que o STF está julgando algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) dentre elas a ADIs 5633 e a 5643 proposta a fim de mostrar que a EC 95/2016 é inconstitucional.

Na ADI 5633 ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) que tem por objetivo combater alguns dispositivos da Emenda Constitucional nº 95/2016. Eles questionam que a emenda viola a independência e a harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) e a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (art. 99 da CF).

Para as Associações, a emenda fere o princípio constitucional da vedação do retrocesso social na medida em que, havendo um crescente número de litigantes, como tem ocorrido ao longo dos anos, a simples atualização monetária do orçamento do Judiciário comprometerá inegavelmente o acesso à jurisdição.

Já ADI 5643 foi ajuizada pela Federação dos Servidores contra a EC 95/2016, a Federação Nacional dos Servidores Públicos Estaduais e do Distrito Federal (Fenasepe) tem como objetivo suspender os efeitos dos artigos 106 a 114 da emenda em questão.

A Federação entende que a emenda viola os artigos 5º, caput (todos são iguais perante a lei); arts. 6º a 11º (direitos sociais), art. 60, parágrafo 4º, inciso IV (direitos individuais), e o art. 170 (princípios da ordem econômica, todos da Constituição Federal).

O tema da judicialização da matéria será abordado no capítulo que segue de forma detalhada, apresentado os principais argumentos defendidos nas Petições Iniciais das ADIs 5633 e a 5643 proposta por seus advogados.

### **3 JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA: EXPOSIÇÃO DAS ADIs 5633 E 5643**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) trata-se de um instrumento de controle de constitucionalidade das leis. Esse tipo de ação visa a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou parte dela. Quando uma lei não é adequada aos preceitos previsto na Constituição ela poderá ser alvo de uma ADI.

A ADI tem sua gênese na Emenda Constitucional nº 16/65 que emendou a Constituição de 1946. Segundo Dirley Cunha Júnior (2012, p.209) esta EC foi criada como uma representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ser encaminhada pelo Procurador Geral da República para julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

Acrescenta ainda este último autor que se trata de uma ação de controle concentrado-principal de constitucionalidade concebida para defesa genérica de todas as normas constitucionais, sempre que violadas por lei ou ato normativo do poder público. É por isto chamada de ação genérica.

A Constituição Federal de 1988 por meio do art. 102, inciso I, alínea a, estabelece que cabe ao STF processar e julgar originalmente a ADI.

Segundo Manoel Jorge e Silva Neto (2011, p.183) a ação direta de inconstitucionalidade é a mais conhecida e, de longe, a mais utilizada. Serve para retirar do ordenamento jurídico normas ou ato do Poder Público que colida com o dispositivo constitucional.

No que tange a EC 95/2016 observa-se que o STF está julgando algumas ADIs referente a temática, dentre elas as ADIs 5633 a 5643 que visam mostrar a inconstitucional desta Emenda.

Desse modo, trataremos nas subseções seguintes a lógica apresentada nas Petições Iniciais das ADIs mencionadas, bem como os argumentos utilizados pelos seus advogados.

### 3.1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5633

A Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, associação civil sem fins lucrativos, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - Anamatra, associação civil sem fins lucrativos, representativa dos interesses dos magistrados da justiça do trabalho e, a Associação dos Juizes Federais do Brasil - Ajufe, associação civil sem fins lucrativos, representativa dos interesses dos magistrados da justiça federal, por seus advogados, propôs a ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, a, CF) em face dos artigos 106 a 114 do ADCT, introduzidos pela EC 95/2016, promulgada em 15 dez. 2016, instituindo o Novo Regime Fiscal.

#### **3.1.1 A constitucionalização de norma típica do legislador ordinário, de natureza orçamentária e de eficácia temporária.**

Conforme exposta na Petição Inicial da ADI 5633 de 12 dez. 2016 essa norma teria que contar com a participação dos três poderes da república na sua formação, mas que foi introduzida no ADCT por emenda constitucional sem a participação do poder judiciário, o que indica que existiria uma violação do inciso III, do § 4º, do art. 60 da CF. Dessa forma, a EC 95/2016 ao instituir o NRF, acaba por violar a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (art. 99, CF), bem como a independência e harmonia dos Poderes (art. 2º, CF).

Normas de natureza tipicamente orçamentária haveriam de ser veiculadas por meio de Lei Ordinária. O legislador constituinte originário expõe, no art. 165 da CF, três modalidades de leis orçamentárias, a saber: (a) uma lei que disporá sobre o plano plurianual, com vigência de quatro anos; (b) uma lei que disporá sobre as diretrizes orçamentárias, com vigência de um ano; e (c) uma lei que disporá sobre o orçamento anual, com vigência igualmente de um ano.

Na Petição Inicial da ADI 5633 dispõe que:

O exame do Novo Regime Fiscal veiculado pela EC n. 95 revela, porém, que ele está limitando e restringindo a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário de participar da elaboração do seu próprio orçamento, (a) seja porque o Novo Regime Fiscal já impôs limitações -- que somente a

“realidade orçamentária” poderia impor -- sem a participação do Poder Judiciário pelo período de 20 anos, (b) seja porque atribuiu com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de promover a revisão das limitações, após o 10º ano de vigência do Novo Regime Fiscal, uma vez mais sem a participação do Poder Judiciário. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5633, 2017).

Dessa forma, observa-se a violação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, uma vez que, no período de vigência da EC 95/2016, ou seja, por vinte anos, a separação dos Poderes estará comprometida, assim como a partir do décimo ano, quando somente o Chefe do Poder Executivo terá a iniciativa para alterar esses limites estabelecidos.

### **3.1.2 A legitimação das autoras, a pertinência temática e o interesse de agir**

A legitimidade ativa das autoras, conforme exposta na Petição Inicial, decorre do art. 103, inciso IX, da CF, e do art. 2º, inciso IX, da Lei 9.868/99, que autorizam a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por entidade de classe de âmbito nacional. Defendem a classe dos magistrados brasileiros de forma ampla (AMB), dos magistrados trabalhistas (Anamatra) e dos magistrados federais (AJUFE), em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

No que refere a pertinência temática afirmam que entre o objeto da ação e os fins sociais das autoras, verifica-se total relação, pois seus associados são magistrados e as restrições impostas pela EC 95/2016 afetarão diretamente o regular funcionamento do Poder Judiciário e conseqüentemente a atuação dos seus membros no exercício de suas funções judicantes.

Acrescenta ainda que, não resta dúvida no que se refere ao interesse de agir, pois deseja-se afastar, do âmbito do Poder Judiciário, as restrições orçamentárias impostas pela EC 95/2016.

### **3.1.3 A Separação dos Poderes estará comprometida - Norma constitucional vedada no art. 60, § 4º, III**

Conforme exposta na Petição Inicial da ADI 5633:

O Supremo Tribunal Federal já se deparou, em diversas oportunidades, com ações questionando leis orçamentárias, nas quais o Poder Judiciário foi alijado do processo legislativo ou lhe foi imposta uma limitação por outro Poder sem que tivesse participado do processo legislativo. Em todas as oportunidades, essa Corte proclamou a nulidade, por vício de inconstitucionalidade, das leis orçamentárias. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5633, 2017).

Assim, o legislador constituinte derivado, ao promulgar a EC 95/2016 cria o NRF e introduz os artigos 106 a 114 no ADCT, sendo bastante criticado na Inicial conforme apresentado por seus advogados.

Dessa forma, ao analisar os artigos da EC 95/2016 nota-se que o legislador se utilizou da EC para constitucionalizar normas orçamentárias, limitando as leis orçamentárias contidas na constituição.

Destaca-se ainda nesta Petição Inicial que as limitações impostas pelo período de vinte anos, eram para ser previstas nos Planos Plurianuais, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais.

Porém, como abordado ainda nesta Petição Inicial que:

...a criatividade legislativa esbarrou em um óbice intransponível: a vedação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, quanto a deliberação tendente a abolir “a separação dos poderes, porque ao se utilizar da Emenda Constitucional, para instituir esse Plano Plurianual de 20 anos, afastou o Poder Judiciário do processo legislativo das leis orçamentárias, violando a sua autonomia administrativa e financeira (CF, art. 99) e o princípio da independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º). (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5633, 2017).

Observe-se que os planos plurianuais devem ter vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente. Conforme exposto nos arts. 48, 62, 68, 74, 84, 165, 166 da CF de 1988 e o art. 35 do ADCT.



Adita a Inicial que o problema que ocorre em decorrência da escolha feita pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, de incluir no ADCT normas que deveriam ser veiculadas em eventual Plano Plurianual foi porque esses poderes retiraram o Poder Judiciário do debate e da elaboração desses limites do Orçamento do próprio Poder Judiciário.

Acrescentam ainda na Inicial analisada que esta emenda constitucional o Poder Judiciário não possui qualquer ingerência no processo legislativo. Somente os indicados nos incisos I a III, do art. 60, da CF podem apresentar emendas à Constituição Federal.

Afirma os autores na Petição Inicial que:

Então, quando os Poderes Executivo e Legislativo resolveram instituir o Novo Regime Fiscal por meio de uma Emenda Constitucional, limitando e restringindo a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário de participar da elaboração do seu orçamento, (a) tanto impôs limitações que somente a “realidade orçamentária” poderia impor, mas sem a participação do Poder Judiciário, (b) como atribuiu com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de promover a revisão das limitações, uma vez mais sem a participação do poder judiciário. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5633, 2017).

Concluem na Inicial que essa constitucionalização da norma que teria de ser objeto de disciplina por lei ordinária sem a presença do Poder Judiciário no processo legislativo viola a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, prevista no art. 99, da CF, que se coaduna com os princípios da independência e harmonia dos Poderes contido no art. 2º da CF.

Desse modo, não resta dúvida quanto a violação de cláusula pétrea, todos os artigos introduzidos do ADCT por meio da EC 95/2016, porque vedado no inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, a proposta de emenda constitucional tende a abolir a separação dos poderes. Conforme exposta no texto da Peça Inicial da ADI 5633:

Ai está a violação do inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, que estabelece que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” ... “a separação dos Poderes”, uma vez que, no período de vigência da EC n. 95 -- ou seja, por 20 anos -- a separação dos Poderes estará claramente comprometida, assim como a partir do 10º ano, quando apenas o Chefe do Poder Executivo terá a iniciativa para alterar esses limites. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5633, 2017).

### **3.1.4 A restrição ao direito dos próximos legisladores apreciarem as propostas orçamentárias do poder judiciário e o retrocesso social decorrente da diminuição do acesso ao poder judiciário**

Afirmam ainda, que além das violações às cláusulas pétreas já apontadas, outras violações são notadas afetando o regular funcionamento do Poder Judiciário.

Ato contínuo, afirmam que uma limitação do orçamento, em valores reais, pelos próximos vinte anos, violará também o princípio da “vedação do retrocesso social”, que constitui uma cláusula pétrea implícita, derivada dos artigos 5º e 60, § 4º, inciso IV.

Resta claro que, nos argumentos trazidos na Petição Inicial que não se deve diminuir a viabilidade ou a capacidade de Poder Judiciário, mediante normas inconstitucionais, que possam vir a inviabilizar a prestação jurisdicional, sendo que o maior prejudicado será o cidadão, que teve o seu direito violado e que não poderá obter reparação desse direito.

Finaliza na Inicial que a violação ao art. 60, § 4º, inciso IV, da CF, uma vez que as limitações impostas pela EC 95/2016 ao Poder Judiciário estará sendo restringindo a garantia individual do acesso ao Poder Judiciário, restringido o direito de reclamar os direitos fundamentais previstos no art. 5º da CF.

### **3.1.5 Pedido de liminar e de procedência da ação**

Foram assim elencados os pedidos na Inicial da ADI 5633:

Inegável, assim, o *periculum in mora* a justificar a observância do rito do artigo 10 da Lei n. 9.868/99, para o fim de ser apreciado o pedido de medida cautelar, visando a afastar a aplicação do Novo Regime Fiscal do Poder Judiciário.

Requerem as autoras, por essas razões, a concessão da medida cautelar, nos termos do § 3º do art. 10, da Lei n. 9.868/99, até mesmo por meio de decisão singular “ad referendum” do Plenário, para suspender a eficácia da EC n. 95/2016, quanto aos artigos impugnados nessa ação, em face do Poder Judiciário.

Alternativamente, entendo que não seja o caso de submeter essa ação ao rito do artigo 10, pedem as autoras a aplicação do rito do art. 12 da Lei n. 9.869/98 -- mas com observância rigorosa dos prazos nele previstos, porque, será necessário o julgamento célere, para permitir que as limitações

inconstitucionais da EC n. 95 não incidam sobre o Poder Judiciário no ano de 2017. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5633, 2017).

### 3.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 5643

A Federação Nacional dos Servidores Públicos Estaduais e do Distrito Federal (Fenasepe), entidade de âmbito nacional, por meio de seu advogado, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar objetivando interpretação com base nos princípios da máxima efetividade e da proporcionalidade sobre os arts. 106 ao 114 no ADCT, inclusos pela EC 95/2016.

#### 3.2.1 Da legitimidade ativa *ad causan*

De acordo com a Petição Inicial da ADI 5643 em a Fenasepe possui legitimidade ativa *ad causan* exigíveis no Art.103, inciso IX da CF para o exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Trata-se de entidade representativa em âmbito nacional de sindicatos dos servidores e dos empregados públicos estaduais e também do Distrito Federal.

#### 3.2.2 Da pertinência temática

Conforme exposto na Petição Inicial da ADI 5643 o conteúdo material da norma constitucional contida nesta Emenda afeta os direitos dos associados da autora, causando grave retrocesso nos serviços públicos dos Estados e, como também aos trabalhadores.

Argumentos trazidos na presente ação abordam que:

o congelamento dar-se-á, apenas e tão somente sobre os gastos do governo federal e que uma parte substancial dos gastos com educação e com saúde são de responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

Não obstante, dadas as realidades dos sistemas de educação e de saúde públicas, restringir gastos para tais setores estratégicos da cidadania é muito grave. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

### **3.2.3 Direitos e interesses prejudicados pela EC 95/2016**

Afirmam os autores ainda que a norma constitucional recém promulgada trata no art. 107 do ADCT de tetos mínimos em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino. Sua força normativa impõe grave retrocesso nos serviços públicos e atingirão os interesses e excluirão direitos de servidores e empregados públicos estaduais nos Estados.

Continuam a discorrer que para além de não reconhecer o quadro existente de precariedade institucional na prestação dos direitos sociais fundamentais, aprofunda as situações de precariedades e ineficiências com hipóteses de supressão e ameaças de extinção de direitos sociais já devidamente capilarizados no ordenamento infraconstitucional, tornados direitos subjetivos públicos à prestação por parte do Estado, relativos à seguridade social, a educação, saúde e segurança.

Expressa na Inicial da ADI 5643:

Os serviços públicos estaduais hoje constatadas necessidades de urgentes melhorias, sua promulgação frustra expectativas e assegura para os próximos vinte anos quadros de crescentes pioras, dos serviços, do funcionamento, da situação dos servidores estaduais e, da precarização da prestação de serviços à comunidade em geral.

A se verificar as hipóteses sobre os efeitos do NRF nos serviços públicos estaduais, haverá graves comprometimento de sua continuidade e do seu fim de atender a todos e levar bem-estar com a realização dos interesses da sociedade. Outrossim, a realidade atual requer programas, ações e projetos que visem a reversão desse quadro de ineficiência, precariedade e exclusão, no entanto, o NRF aponta noutra direção. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Visto isso, a EC95/2016, despreza o atual quadro de ineficiência e precariedades nos serviços bem como da urgência de adequá-los às crescentes demandas no atendimento das populações mais carentes.

Finalmente destaca que a eficácia desta norma aprofundará a precarização dos serviços públicos estaduais e a ampliação da exclusão dos pobres e vulneráveis,

usuários desses serviços ao longo de sua vigência por vinte anos, como estabelece o art. 106 do ADCT.

### **3.2.4 Da norma constitucional**

Justifica os autores da Petição que se trata de uma norma constitucional criada pelo legislador constituinte derivado com objetivos de na pluralidade da atual crise brasileira provocar o desenvolvimento social e econômico mediante inclusão de Novo Regime Fiscal, no entanto, a extensões de seus efeitos se irradiam em colisão com princípios soberanos e, com direitos fundamentais protegidos e consagrados pela própria constituição definidos como cláusulas pétreas. Conforme apresentado na Ação Inicial:

A norma constitucional consiste em um conjunto formados pelos artigos 106 a 114 incluídos no ADCT, com existência e eficácia, até 2036. Porém, não obstante os objetivos estabelecidos, sua eficácia normativa para alcançar efetividade depende de que sejam os gastos com efetivação dos direitos fundamentais sociais suspensos pelo prazo de sua vigência.

A ideia de suspensão dos gastos para efetivação de tais direitos, radica na convicção paradoxal do legislador derivado de que o crescimento dos gastos primários envolvidos nestas finalidades, respondem pela inviabilização fiscal e econômica do Estado. E, as contínuas taxas de crescimento ao ano, nos últimos e no atual governo deposto, contribuíram e são causa das crises que atravessa o país. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Assim, concluem os autores da Petição inicial que a força normativa da norma se caracteriza pela imposição de tetos para os gastos dos órgãos e poderes da União, conquanto, regramento dos artigos 106 a 114 do ADCT.

### **3.2.5 Problemas da EC 95/2016**

Com o propósito de solucionar a crise, a norma criada tem como condição, que se suspenda até o ano de 2036 alguns direitos sociais fundamentais, entretanto, tais condições são contrárias aos entendimentos contidos na constituição.

Conforme exposto na Petição Inicial da ADI 5643:

Vista numa visão sociológica, resta claro que a crise, possui conteúdo diverso, não se limitando à questão fiscal, portando diversas dimensões, dentre elas a mais importante e preocupante é a social, campo de efetividade da norma onde deve sua eficácia e efeitos atuarem no sentido da realização dos fundamentos, objetivos e tarefas do Estado Democrático de direito, definidos pelo legislador constituinte.

Dessa forma e, pelos métodos necessários à realização de sua eficácia, percebe-se que porta problemas que dificultarão sua efetividade, isto em razão de que quando posta em relação às atividades estabelecidas como prioridades pela constituição, vê-se que colide com princípios, fundamentos e, objetivos fundamentais, tratados na lei maior como prioritários. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Complementa os autores desta peça que as finalidades da norma constitucional em comento são as que foram propostas pelo legislador derivado, no entanto, as soluções que representa, são bastante controversas por implicarem em graves riscos à democracia e a direitos fundamentais sociais.

Ato contínuo, acrescentam nesta Petição que os impactos da norma constitucional com o NRF sobre a sociedade serão desastrosos, isto em razão de que os cortes nas despesas primárias impedirão neste momento de crise o aquecimento do mercado, o que deverá gerar recessão econômica, levando a cortes de despesas.

Outro argumento trazido pelo legislador derivado e do proponente argumentados pelos autores da Petição Inicial foi que não foi devidamente comprovado diz respeito as afirmativas das necessidades urgentes de cortes e reduções das despesas primárias destinadas em sua grande parte às políticas públicas governamentais, universais e inclusivas, como meio de superação da crise e da retomada do crescimento econômico.

Destaca-se ainda que os defensores da EC 95/2016 afirmaram que programas fiscais similares foram com sucesso aplicado e desenvolvido em países da União Europeia, tendo sido, portanto, demonstrado sua pertinência neste momento. A crítica feita pelo autor da Petição é que a norma não trata da manutenção das atuais conquistas dos direitos fundamentais sociais e, das hipóteses de suas ampliações. E mais:

Sobre a afirmação de que nações civilizadas teriam em situações de crises econômicas correlatas aplicado o mesmo receituário não foi devidamente explicado que as nações da união europeia que aplicaram ajustes fiscais expansionistas não estabeleceram tetos limitativos às despesas primárias e, sim limites, porém condicionados e vinculados ao crescimento real da economia e do PIB, ou seja, limite com crescimento real. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Indo além, o autor desta peça explica que no Brasil, o NRF, arbitra como suficientes as despesas gastas em 2016 e, as projeta aos próximos vinte Anos desvinculadas do crescimento real da economia e, do crescimento real do PIB, o que na prática, implica esforços para sua redução na produção e na distribuição das riquezas decorrentes do crescimento econômico.

Tratam ainda de abordar na Petição Inicial que:

Voltando às afirmativas do proponente da norma e do legislador derivado, sobre as necessidades de cortes das despesas primárias. É importante prestarmos atenção ao que dizem por exemplo o FMI através dos economistas Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, e Davide Furceri. Declaram que as experiências do que chamam regime fiscal expansionistas, ou aplicação das políticas neoliberais a partir dos anos 80 em diversos países. Indicam que onde ocorreu tais experiência houve como legado altos índices de desigualdades.

Concluem que níveis altos de empobrecimento das populações decorrentes da aplicação das políticas neoliberais, tem constituído em graves óbices ao desenvolvimento econômico e social desses países. Sugerem que em situações de aplicação de políticas fiscais expansionistas não é recomendável que se corte gastos das políticas públicas, ao contrário, sugerem que se aumentem os gastos com educação, preparação profissional, como contraposição e remédio às desigualdades e ao empobrecimento da população causado por tais políticas. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Mais um argumento trazido pelo proponente da EC 95/2016 identificado pelo autor da Petição como falacioso e inconsistente, diz respeito à afirmativa de que a despesa apurada em 2016 é suficiente e adequada para projetar a atuação dos Poderes e órgãos da União pelos próximos vinte anos. E acrescenta à essa tese, a falácia jurídica da mudança do método de correção das despesas prevista no art. 108 da ADCT para o décimo ano, ficando esta medida ao dispor do critério discricionário do chefe do poder executivo.

Destaque que:

Não é possível entender como se chegou à essa projeção tão desprovida de substancias. Um releu cotejo com as realidades imperantes, constatar-se-á quão destituída de razões críveis, bastar-se-á observar as condições de inefetividades dos direitos sociais fundamentais hoje, em todas as áreas e, se perceberá que não atingiram grau de efetividade que permitam estacionarem os esforços para suas concretizações, se é que isso seja possível. Por certo o legislador derivado entende estarem feitas e satisfeitas as efetivações. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Acrescenta ainda, nesta Petição como argumento de defesa que o novo Regime Fiscal pode ser traduzido como um instrumento normativo que impõe um ônus muito

pesado, uma espécie de *bis in idem*, à sociedade com retiradas de direitos constitucionalmente em um horizonte de vinte anos.

Sintetiza, na Petição Inicial da ADI 5643 que a norma constitucional e as fontes formais justificaram as bases materiais alegadas, como substancia para sua criação, entretanto, não foram comprovados o descontrole das contas públicas e o crescimento das despesas primárias sendo essas a causa da crise econômica e fiscal.

Por fim, afirma que:

a determinação de suficiência e capacidade orçamentária das despesas gastas no ano de 2016 e, sua projeção para os próximos vinte anos, não demonstraram como se fará para que não haja desproteção, empobrecimento e violação de direitos fundamentais sociais, em síntese o conteúdo político jurídico da norma feito recorte com princípios, fundamentos e objetivos da própria constituição de 88, é igualmente controverso e, difícil de alinhar efetivações sintonizadas com os sentidos atribuídos pelo legislador constituintes. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

### **3.2.6 Violação de princípios constitucionais**

Destaca-se na Petição Inicial da ADI 5643 que a norma em análise introduz na sociedade um quadro de insegurança social e jurídica, tendo sua eficácia vinculada à anulação ou supressão de direitos fundamentais e por limitar pelo período de vinte anos o funcionamento de programas governamentais necessários para uma democracia consistente em prover a todos acessos a serviços conexos com a dignidade da pessoa humana.

Diante deste argumento na Inicial desta ADI afirma que sua existência colide com o princípio da segurança jurídica visto que ameaça direitos e causam incertezas de estabilidades sobre a efetividade e realizações de tais direitos. Conforme detalha a autora:

Sobre a insegurança que introduz, há relação dialética entre o princípio da segurança jurídica, o princípio da confiança e a dignidade humana. A norma em apreço, viola o princípio da segurança jurídica e, dinamita o princípio da confiança como concretizador do Estado de direito. Ademais, os argumentos teóricos que serviram de suporte e fundamentos de sua criação mostram se imprecisos e inconsistentes.

Não há comprovação de que possa ter eficácia quanto aos objetivos destinados de reversões das crises, sendo claras, suas imposições e



restrições às efetivações dos direitos fundamentais. Devido ao fato de a *conditio sine qua non* de sua eficácia, é a redução ou desativação desses direitos pelo período de vinte anos. Noutra giro, os artigos que lhe estruturam não dão nenhuma garantia ou contrapartidas aos direitos fundamentais sociais ou qualquer proteção. Nesse rumo, introduz além de insegurança jurídica quanto aos direitos fundamentais já concretizados na via infraconstitucional, também pela desativação e redução de tais direitos, é norma que introduz na lei maior uma evolução reacionária quanto aos direitos constantes e indicados nos artigos 5º, 6 a 11 e 170 da constituição federal. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

Indo além, verifica-se que existe questão penitenciária brasileira, e que as restrições às Defensorias impedem que se busque realizar a proteção e assistência jurídica a maioria de encarcerados pobres.

A norma questionada, descrita na Ação Inicial da ADI 5643, é introdutora de retrocessos sociais e se caracteriza sua ação como destrutiva violando o art. 60, § 4º, inciso IV. Despeja o art. 5º, Caput e, atinge a segurança e a segurança jurídica, sobre o arts. 6 a 11, que trata dos direitos sociais e sobre o art. 170, todos da constituição.

Pelo exposto na Petição Inicial, foi solicitado urgência em se buscar proteção ao ordenamento jurídico e, aos direitos fundamentais que estão ameaçados de serem reduzidos e desfigurados.

Diante disso, a Fenasepe, ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a EC 95/2016 no Supremo Tribunal Federal, e visto que foram identificados os requisitos do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, solicitou liminarmente antecipação da tutela cautelar pretendida, visando resguardar o bem jurídico constitucional em questão, contrariando os impedimentos constitucionais postos no art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88.

### **3.2.7 Acompanhamento processual da ADI 5643 no STF**

Pronunciamento da Procuradoria Geral da República (PGR) como *Amicus Curiae* da ADI 5643 em 13 nov. 2018:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016. NOVO REGIME FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA ÀS CLÁUSULAS PÉTREAS DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS. PRELIMINAR.

ILEGITIMIDADE ATIVA. 1. Federação sindical, por se tratar de entidade sindical de grau intermediário, não tem legitimidade ativa para promover o controle abstrato de constitucionalidade normas perante o STF, à luz do art. 103 da Constituição da República. 2. Instauração de controle concentrado de constitucionalidade por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional demanda demonstração inequívoca da relação de afinidade temática entre seus objetivos institucionais e o conteúdo material das normas questionadas. - Parecer pelo não conhecimento da ação. (STF - ADI: 5643 PGR, Procuradora: Raquel Elias Ferreira Dodge, Data: 13 nov. 2018). (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5643, 2017).

A PGR se manifesta afirmando que a requerente, Fenasepe, não é caracterizada como uma entidade sindical de terceiro grau. Conforme apresentado na petição inicial da referida ADI, a requerente congrega exclusivamente sindicatos presentes em doze Estados da Federação. Dessa forma, conclui a PGR que a Fenasepe não possui legitimidade para ajuizamento de ações de controle concentrado perante o STF.

Ato contínuo complementa a PGR na sua manifestação que a jurisprudência do STF que apenas as confederações sindicais possuem legitimidade para propor o controle concentrado de constitucionalidade conforme RTJs 129/957; 130/516; 134/50; 143/27; 143/441 e 157/885. A legitimidade ativa de entidade sindical depende do seu enquadramento formal e material conforme art. 535<sup>4</sup> da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que impõe a composição desta por pelo menos três federações.

Veja-se, a propósito, a ementa do seguinte julgado:

CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA – ILEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU, AINDA QUE DE ÂMBITO NACIONAL – AÇÃO DIRETA QUE NÃO SE CONHECE – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- As federações sindicais, mesmo aquelas de âmbito nacional, não dispõem de legitimidade ativa para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

- No âmbito da estrutura sindical brasileira, somente a Confederação Sindical – que constitui entidade de grau superior – possui qualidade para agir, em sede de controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte (CF, art. 103, IX). Precedentes (STF. Plenário. ADI 4.656-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 1º.9.2014).

Assim sendo, conclui a PGR que não há como reconhecer legitimidade ativa à entidade sindical que reúne sindicatos em diferentes Estados da Federação, conforme apresenta o precedente:

---

<sup>4</sup> CLT Art. 535 - As Confederações organizar-se-ão com o mínimo de 3 (três) federações e terão sede na Capital da República.

AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. ART. 103, IX, PRIMEIRA PARTE, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 2º, I, DA LEI 9.882/99. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.

1. A agravante busca demonstrar sua legitimidade ativa mesclando indevidamente duas hipóteses de legitimação previstas no art. 103 da Constituição Federal. Porém, sua inequívoca natureza sindical a exclui, peremptoriamente, das demais categorias de associação de âmbito nacional. Precedentes.

2. Não se tratando de confederação sindical organizada na forma da lei, mas de entidade sindical de segundo grau (federação), mostra-se irrelevante a maior ou menor representatividade territorial no que toca ao atendimento da exigência contida na primeira parte do art. 103, IX, da Carta Magna. Precedentes (ADPF 96-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 11 dez.2009).

A PGR, além disso, afirma que não se verificou o requisito da pertinência temática entre os interesses defendidos pela requerente e o conteúdo da Emenda Constitucional 95/2016, pois o regime fiscal instituído pela norma impugnada estipula limite de despesas públicas primárias da União e que a FENASEPE representa os empregados e servidores públicos dos Estados e do Distrito Federal.

Conclui a PGR na sua manifestação da ADI 5643 que a requerente não demonstrou sucesso ao defender que o Novo Regime Fiscal atingiu os interesses diretos dos servidores públicos que representa, o que se verifica a ilegitimidade para propositura de ação direta de inconstitucionalidade, conforme Agravo Regimental da ADI seguinte:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 3.309/06, 3.398/07, 3.686/09, 3.687/09 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PLANO DE CARGOS E DE CARREIRA DO QUADRO DE PESSOAL DO PODER JUDICIÁRIO DAQUELE ESTADO. CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL – CSPB. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. REPRESENTAÇÃO AMPLA E HETEROGÊNEA. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIMENTO E NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.

2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de disciplinar a organização administrativa do quadro funcional de servidores do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso do Sul, e os objetivos institucionais perseguidos pela Requerente (CSPB), voltados, genericamente, à proteção dos servidores públicos civis de todos os Poderes e níveis federativos do País. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023- AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe 6.11.2014; ADI 4.722, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 14.2.2017.

3. O caráter amplo e heterogêneo da Requerente não serve à demonstração do atingimento de interesses típicos de determinado quadro funcional, afetado pela legislação impugnada.

4. Agravo regimental conhecido e não provido. (ADI 4.302-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 4 abr.2018).

No Agravo acima se observa que a jurisprudência do STF é sólida quanto à ilegitimidade ativa da entidade de classe que não expresse a relação de pertinência entre os objetivos institucionais do autor da ação e o conteúdo da norma impugnada.

Com esta manifestação da PGR ao processo da ADI 5643, como *Amicus Curiae*, o processo ficou concluso para o STF.

#### 4 (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA EC 95/2016

Exposto o conteúdo da EC 95/2016 nos capítulos anteriores e alguns posicionamentos relativos à sua inconstitucionalidade, vistos nos argumentos das Petições Iniciais das ADIs 5633<sup>5</sup> e 5643<sup>6</sup>, cabe aqui, neste capítulo, a manifestação a respeito da inconstitucionalidade da presente Emenda Constitucional, mesmo sem a decisão final do STF, até o momento, sobre a presente matéria.

Antes de qualquer posição em defesa ou contra a Emenda supracitada, é de extrema importância que se referencie e sublime a força de uma norma constitucional e sua hierarquia no ordenamento jurídico.

Para Mauro Cappelletti (1984, p.10), uma das grandes descobertas do pensamento moderno foi a Constituição, entendida como lei superior, vinculante até mesmo para o legislador.

Defende Luís Roberto Barroso (2016, p. 33) que a supremacia da Constituição se irradia sobre todas as pessoas, públicas ou privadas, submetidas à ordem jurídica nela fundada.

Existem limitações ao poder de reforma constitucional e aqui cabe destacar a limitação material explícita que estão previstas no § 4º do art 60 da CF/1988 que são as cláusulas pétreas, intocáveis.

Segundo Manoel Jorge e Silva Neto (2011, p.20), o legislador constituinte ordinário entendeu tão relevantes os princípios constitucionais relativos à forma federativa de Estado, ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação de poderes e aos direitos e garantias individuais, que não admite a hipótese de o constituinte derivado deliberar sobre tais assuntos.

Para Novelino (2011, p. 71-2) o poder constituinte originário é responsável pela escolha e formalização do conteúdo das normas constitucionais. Já o poder constituinte derivado/reformador é responsável pelas alterações no texto constitucional tem a função de modificar as normas constitucionais por meio de

---

<sup>5</sup> ADI 5633 pendente de julgamento no STF. Tem como relatora a Ministra Rosa Weber.

<sup>6</sup> ADI 5643 pendente de julgamento no STF. Tem como relatora a Ministra Rosa Weber.

emendas, sendo que as limitações impostas a este poder pela Constituição de 1988 estão consagradas no art. 60.

Além disso, não apenas são vedadas a supressão de qualquer matéria prevista no § 4º do art 60 da CF/88, mas também a ofensa, mesmo por via indireta, das garantias prevista na constituição.

Afirma José Afonso da Silva (2012, p. 67) que os doutrinadores discutem bastante sobre os limites do poder de reforma constitucional. É inquestionável um poder limitado, porque regado por normas da própria Constituição que lhe impõem procedimento e modo de agir, dos quais não pode se distanciar sob pena de sua obra sair viciada, ficando dessa forma sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade.

Acrescenta ainda Luís Roberto Barroso (2016, p. 37) que nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. E a falta de validade traz como consequência a nulidade ou anulabilidade. No caso da lei inconstitucional, aplica-se a sanção mais grave, que é a de nulidade. Vale destacar que prevalece no Brasil, dessa forma, na doutrina, na jurisprudência e ratificado pelo STF, a tese de que o ato inconstitucional é um ato nulo de pleno direito.

Note-se a posição de José Afonso da Silva (2012, p.595):

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

Observa-se que a inconstitucionalidade não recai somente nas emendas que suprimam ou atentem a abolição das matérias contidas nas cláusulas pétreas, basta que seja evidenciada uma tendência nesse sentido, ou seja, uma tendência em aboli as cláusulas petrificada contidas na CF.

No mesmo sentido Bonavides (2001, p. 54) assevera que os direitos sociais, consagrados como direitos fundamentais, exigem a proteção do Poder Judiciário em face de normas que visem deteriorar o núcleo essencial desses direitos.

(...) interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. (...) Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza de nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade, e como inconstitucionais devem ser declaradas por juízes e tribunais, que só assim farão, qual lhes incumbe, a guarda bem sucedida e eficaz da Constituição. (BONAVIDES, 2001, p. 54).

Diante disso, e em respeito à legalidade da norma constitucional, defende-se neste trabalho, a inconstitucionalidade da EC 95/2016, pois esta vai de encontro às Cláusulas Pétreas observadas no art. 60, § 4º, incisos I a IV da CF, conforme defendem também os autores das ADIs 5633 e 5643.

#### 4.1 ARGUMENTOS EM DEFESA DA INCONSTITUCIONALIDADE

Concordando com os argumentos trazidos na Petição Inicial da ADI 5633 a qual afirma que essa norma teria que ter a participação dos três poderes da república na sua formação, mas que foi introduzida no ADCT apenas por emenda constitucional, sem a participação do poder judiciário nas discussões, verifica-se, de fato, um violação ao inciso III, do § 4º, do art. 60 da CF.

A EC 95/2016 ao instituir o Novo Regime Fiscal, atinge a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (art. 99, CF), além da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º, CF).

Em relação a violação do princípio da separação dos poderes, no que tange ao conteúdo da matéria prevista no artigo 99 da Constituição Federal, já existem julgados pelo Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, QUE FIXOU LIMITE DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO SEM A SUA INTERVENÇÃO. AFRONTA AO § 1º DO ARTIGO 99 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades (ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek), deferiu a suspensão cautelar da vigência de disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado sem a intervenção desse Poder. A hipótese dos autos ajusta-se aos precedentes referidos, tendo em vista que se trata de impugnação dirigida contra a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná para o exercício de 1999, que fixou o

limite de 7% (sete por cento) de participação do Poder Judiciário na receita geral do Estado totalmente à sua revelia. Cautelar deferida. (STF - ADI: 1911 PR, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 19/11/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-03-1999 PP-00002 EMENT VOL-01942-01 PP-00113).

Como observado a lei de diretrizes orçamentárias do Estado do Paraná, que fixou limite de participação do poder judiciário no orçamento geral do Estado, sem a intervenção deste poder, afrontou o § 1º do artigo 99 da Constituição Federal.

Com a mesma lógica, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADep. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA PARÁIBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. ACÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIACÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARACÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARACÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. ACÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXACÇÃO DE TESE. 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulacção de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constitucção da República (Emenda Constitucional nº 45/2004). 2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constitucção da República atribui ao Estado o dever de prestar a assisténcia jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, institucção essencial à função jurisdiccional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuicção que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito. 3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. 4. O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificacções.



5. A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88). 6. In casu, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88). 7. (...). (...) 12. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: “É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”. (ADI 5287, Relator Min. Luiz Fux, Pleno, DJ. 12.9.2016)

Nota-se que o julgado acima trata do excesso do limite do poder legislativo no que tange ao orçamento da Defensoria Pública, diminuindo o valor de forma unilateral o que atinge o princípio da separação dos poderes.

Ressalta-se que a Defensoria Pública da União é um dos órgãos que tem seu orçamento limitado pelo novo regime fiscal da mesma forma que teve limitado o orçamento do poder judiciário, tendo sua autonomia financeira e administrativa afetada.

Dando seguimento a argumentação, destaca-se que, as limitações impostas pelo período de vinte anos pela EC 95/2016, e que somente o Chefe do Poder Executivo terá poder para alterar esses limites estabelecidos na nova norma, compromete a cláusula pétrea que protege a separação dos poderes.

Além disso, estas limitações impostas pela EC 95/2016 eram para ser previstas nos Planos Plurianuais, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais o que não ocorreu conforme apresentado na Petição Inicial da ADI 5633.

Fica claro, desse modo, que a constitucionalização da norma, que teria de ser objeto de disciplina por lei ordinária, e para além, sem a presença do Poder Judiciário no

processo legislativo, violou a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, prevista no art. 99<sup>7</sup>, da CF, que se coaduna com os princípios da independência e harmonia dos Poderes contido no art. 2º da Constituição Federal da República.

Desse modo, não resta dúvida quanto a violação de cláusula pétrea, os artigos introduzidos do ADCT por meio da EC 95/2016, porque vedado no inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, a proposta de emenda constitucional tende a abolir a separação dos poderes.

Ato contínuo apoia-se também o argumento de que uma limitação do orçamento, em valores reais, pelos próximos vinte anos, violará o princípio da vedação do retrocesso social, que constitui uma cláusula pétrea implícita, derivada dos artigos 5º e 60, § 4º, inciso IV.

Percebe-se que existiu uma violação ao art. 60, § 4º, inciso IV, da CF de 1988, uma vez que as limitações impostas pela EC 95/2016 ao Poder Judiciário restringe a garantia individual do acesso ao Poder Judiciário, além de limitar o direito de reclamar os direitos fundamentais previstos no artigo 5º da CF.

Concorda-se também com os pontos discorrido na Petição Inicial da ADI 5643, que o conteúdo material da norma constitucional contida nesta Emenda afeta os direitos dos associados interessados nesta ação, causando retrocessos e também perdas para os trabalhadores em geral.

Os argumentos trazidos na Petição Inicial da ADI 5643, que o congelamento dar-se-á, somente sobre os gastos do governo federal, não é verídico, pois que uma parcela substancial, dos gastos com educação e saúde são de responsabilidade também dos Estados e Municípios. É certa que, tais restrições dos gastos, nesses setores estratégicos e necessitados de recursos torna-se crítico e afeta diretamente a população.

Dessa forma, no momento em que os valores a serem dispendidos pelo governo estarão congelados, sem aumento real, a ordem de planejamento orçamentário

---

<sup>7</sup> Art. 99, CF/88: Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

muda, ou seja, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária estarão para a Lei Orçamentária Anual, mecanismo que a Constituição delineou de forma contrária.

Assim, não reconhecer o quadro existente de precariedade das instituições na prestação dos direitos sociais fundamentais (relativos à seguridade social, a educação, saúde e segurança), aprofunda as situações precárias e ineficientes levando a supressão e extinção de direitos sociais já devidamente ratificados no ordenamento infraconstitucional, ao longo de sua vigência por vinte anos, como estabelece o artigo 106 do ADCT.

Defende-se também que esta EC 95/2016, com a inclusão dos arts. 106 a 114 no ADCT trata-se de norma constitucional criada pelo legislador constituinte derivado com objetivos de promover, no período de vinte anos, o desenvolvimento social e econômico mediante inclusão do NRF, diante da atual crise brasileira, entretanto, seus efeitos entram em choque com princípios soberanos e, com direitos fundamentais tutelado pela constituição definidos como cláusulas pétreas.

Outro argumento frágil e inconsistente defendido pelo proponente da EC 95/2016 refere-se à afirmativa de que a despesa apurada em 2016 é suficiente para projetar a atuação dos Poderes e órgãos da União, nos próximos vinte anos. Para além, verifica-se uma grande inconsistência a tese defendida da mudança do método de correção das despesas prevista no art. 108 da ADCT para o décimo ano, de forma discricionária e exclusiva ao chefe do poder executivo.

Assim, por todos os argumentos listados anteriormente em consonância com as defesas expostas nas Petições Iniciais da ADI 5633 e ADI 5643 constata-se, que a EC 95/2016 viola as cláusulas Pétreas da CF/88.

#### 4.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS PELA EC 95/2016

Para Regis de Oliveira (2014, p. 596) por princípios entendemos as regras que defluem do todo sistematizado do ordenamento jurídico e que dirigem a sociedade em determinado momento histórico. Os princípios são mais fortes que as regras, que podem ser destruídas.

Em relação a insegurança desta EC 95/2016, posiciona-se aqui, neste trabalho, conforme também apresentado pelos autores na Petição Inicial da ADI 5643 que existe uma relação dialética entre o princípio da segurança jurídica, o princípio da confiança e a dignidade humana.

A segurança jurídica é um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Para Canotilho (2003, p. 380):

Os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam basicamente para: (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos.

Segundo Ingo Sarlet (2010, p. 75), quando o Constituinte Originário consagrou expressamente o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito do Brasil, objetivou fundamentar o sentido, a finalidade e a justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado em si.

Defende ainda o último autor que o art. 1º, inciso III da CF/88, contém além de uma declaração de conteúdo ético e moral, mostra também que o princípio da dignidade da pessoa humana é uma norma jurídico-positiva de status constitucional e dotada de eficácia, capaz de garantir os direitos fundamentais do cidadão.

Contata-se assim que a EC 95/2016 é uma norma introdutora de retrocessos sociais, violando a CF nos arts. 60, § 4º, inciso IV; art.5º Caput e, bem como, a segurança jurídica abordadas nos arts. 6º a 11, relacionados aos direitos sociais.

Inexiste garantia que essa norma questionada possa ter eficácia quanto aos objetivos planejados de reversões das crises, sendo visíveis, suas imposições e restrições às efetivações dos direitos fundamentais, pelo fato de sua eficácia está vinculada à redução ou extinção desses direitos pelo período de vinte anos.

### 4.3 ORÇAMENTO, LEI ORÇAMENTÁRIA E PRINCÍPIOS ORÇAMENTARIOS

A EC 95/2016 fere os princípios orçamentários. Para comprovar tal argumento tornam-se necessários conceituar: orçamento, leis orçamentárias, princípios orçamentários.

Para James Giacomoni (2012, p. 55) o orçamento público surgiu, como instrumento, formalmente acabado, na Inglaterra, por volta de 1822. Nesta época o liberalismo econômico encontrava-se em pleno desenvolvimento, havendo forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas, pois isso determinava aumentos na carga tributária.

Aborda também James Giacomoni (2012, p. 55) que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos.

Para Regis Oliveira (2014, p.567) o orçamento era uma peça que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população. Era mera peça contábil, de conteúdo financeiro.

Ainda aborda Regis Oliveira (2014, p.572) que os governos modernos já não se satisfazem em manipular os recursos arrecadados. Buscam instrumentos poderosos de intervenção na sociedade, planejando a economia, dando-lhe o rumo que sua ideologia determina.

Vão sendo superados conceitos antigos, com adaptação aos novos tempos, de novas realidades, em que o orçamento vai perdendo seu caráter fiscal, isto é, de mero abastecimento dos cofres públicos, para ter caráter extrafiscal, ou seja, de conformar comportamentos, de pressionar certas condutas e de encaminhar determinadas soluções. A economia é trazida para o centro da política. As vetustas soluções de mera técnica legislativa em relação ao orçamento cedem perante os comandos modernos dos interesses ideológicos em jogo. Os instrumentos partidários e os apelos sociais passam a comandar os conflitos que se instauram não só no seio da sociedade, mas também junto aos parlamentares das mais diversas ideologias. Já não querem os políticos apenas manejar os recursos e, por consequência, a administração. Buscam o controle da economia. (OLIVEIRA, Regis, 2014, p.572).

Dessa forma, o orçamento deixa de ser uma simples peça orçamentária tornando-se um instrumento de intervenção na economia e conseqüentemente na sociedade, passando a ser um programa de governo.

Finaliza Regis Oliveira (2014, p.573) conceituando o orçamento como sendo uma lei periódica que contem previsão de receitas e fixação de despesas que programa a vida econômica e financeira do Estado, cujo cumprimento torna-se obrigatório, e vinculativo do comportamento do agente público.

O Orçamento Público é composto por três importantes peças normativas, chamadas de Leis Orçamentárias, expostas no art. 165 da CF/88 são elas: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual.

O Plano Plurianual especifica o planejamento das atividades governamentais para um médio prazo, ou seja, período de quatro anos.

Conforme art. 165, § 1º da CF/88, a lei que instituiu o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é definida no art. 165, § 2º, CF/88 compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, originará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Trata-se de uma lei anual.

O Orçamento Anual encontra-se amparado no art. 165, § 5º, inciso I, CF/88 a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal (referente às receitas e as despesas) de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

### 4.3.1 Princípios Orçamentários

Estes princípios podem ser elencados como: princípio da universalidade, princípio da anualidade, princípio da exclusividade, princípio da unidade, princípio do Equilíbrio.

#### 4.3.2.1 Princípio da universalidade

Regis Fernando de Oliveira (2014, p. 596) afirma que o princípio da universalidade significa que todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentaria.

#### 4.3.2.2 Princípio da anualidade

Ainda para este autor o orçamento deve ser atualizado todos os anos. Como está exposto no art. 165, III, CF/88. Para Regis Fernando de Oliveira (p. 597, 2014) em verdade, não há princípio, antes periodicidade do orçamento, pois é importante que haja um termo inicial e final dos gastos e receitas publicas. Dessa forma, este princípio hoje se tornou ultrapassado para este autor que afirma que ao lado do orçamento anual existe o plano plurianual. Além disso, dentro do orçamento anual existem diversos orçamentos (fiscal de investimento, de seguridade social). Dessa forma, não mais é visto a anualidade como princípio.

#### 4.3.2.3 Princípio da exclusividade

Está previsto no art. 165, §8<sup>o</sup>, CF/88 trata que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e a fixação da despesa. A exceção na autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda por antecipação de receita. Assim, este princípio não comporta mais exceção, somente a prevista em lei.

#### 4.3.2.4 Princípio da unidade

Conforme art. 165, §5º, CF/88, a peça orçamentária deve ser única, contendo os gastos e as receitas.

#### 4.3.2.5 Princípio do Equilíbrio

Para James Giacomoni (2012, p.79) de todos os princípios clássicos, esse é o que tem merecido maior atenção, fora do âmbito específico do orçamento, interessando de perto outras áreas econômicas, como finanças públicas, política fiscal, desenvolvimento econômico etc.

O compromisso da Emenda com o equilíbrio pode ser inferido a partir do próprio dispositivo que tratava da exclusividade da lei orçamentária, que só podia tratar de despesas e receitas públicas e, dentre as exceções possíveis, a aplicação do saldo, caso houvesse. Isto é, a Emenda não contemplava a possibilidade do déficit, situação que é a própria contrapartida do saldo ou superávit (JAMES GIACOMONI, 2012, p.79).

Continua discorrendo James Giacomoni (2012, p.79) que a EC n. 1/69 excluiu os dispositivos que consagravam o equilíbrio orçamentário, entretanto, autorizou a colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional visando à amortização de empréstimos internos, fora do âmbito orçamentário fiscal.

Após uma pequena exposição conceitual do que é orçamento e seus princípios será apresentado no tópico a seguir quais os princípios que foram violados pela introdução no ordenamento jurídico da EC 95/2016.

#### 4.4 PRINCÍPIOS ORÇAMENTARIOS VIOLADOS PELA EC/2016

Como visto anteriormente, foi possível identificar que a EC 95/2016 fere princípios orçamentários. Um dos princípios é o da anualidade. Este princípio prevê que o orçamento deve ter período anual. Portanto, a cada exercício financeiro, é necessário fazer a estimativa de receita que será arrecadada, e a previsão de despesas a serem realizadas, para que o poder legislativo vote.



Como é fato notório, a EC 95/2016 impõe limite ao que será gasto pela União durante vinte exercícios financeiros. A União terá que gastar com despesas primárias a mesma quantia que foi paga efetivamente no ano de 2016, com as correções já mencionadas anteriormente. Portanto, a anualidade do quanto será arrecadado de receitas será menosprezado. Não importa o quanto seja arrecadado, as despesas deverão respeitar o teto estabelecido pelo NRF, ou seja, os próximos orçamentos, no que tange ao limite de gastos, deverão ficar presos ao ano de 2017, primeiro ano de vigência do novo regime.

Outro princípio que foi observado é o princípio do equilíbrio orçamentário. Na verdade um princípio que não é previsto expressamente na Constituição Federal de 1988. Este princípio já foi considerado o princípio mais importante do Direito Financeiro. E era previsto na Constituição de 1967, mas fora revogado pela Emenda 1/69, e após isso, não foi mais reproduzido em outras Constituições.

Apesar da Constituição Federal não incluir tal princípio para no ordenamento jurídico brasileiro, vale observar que no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2017 trás:

O objetivo primordial da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica, o crescimento sustentado, a distribuição da renda e prover adequadamente o acesso aos serviços públicos. Para isso, atuando em linha com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições futuras necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido e bruto em relação ao PIB, a redução da estrutura a termo da taxa de juros, a melhora do perfil da dívida pública e o fortalecimento dos programas sociais. (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017)

Portanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, obedecendo ao NRF, tem apenas como prioridade o equilíbrio dos gastos públicos. Porém, vale destacar que a Carta Magna tem muitos outros objetivos prioritários importantes que não devem ser sobreposto apenas pelo equilíbrio do gasto público.

Percebe-se que a EC 95/2016 deve ser revista e declarada inconstitucional pelo STF, objetivando proteger a Constituição Federal de 1988. Observou-se que são muitos os dispositivos que serão violados, e inúmeros direitos não serão concretizados.

Nas áreas sociais poderão ser observados muitos retrocessos. Inclusive cláusulas pétreas, que não poderiam sofrer alterações, estão sendo notoriamente atingidas por esta norma.

Destaca-se que quando a norma é observada de forma isolada, pode não perceber a sua ameaça, mas se analisar a Constituição como todo, no qual os dispositivos devem guardar harmonia entre si, é evidente os defeitos e impactos da referida norma para o Estado Democrático de Direito bem como para o Estado brasileiro.

Vale também observar as implicações que a EC 95/2016 trará para a sociedade brasileira. Este tópico será tratado com mais detalhe no capítulo que segue.

## 5 IMPLICAÇÕES DA EC 95/2016 NO CENÁRIO BRASILEIRO

Este último capítulo serão apresentadas algumas considerações de alguns autores acerca das implicações que a EC 95/2016 que já vem impactando negativamente no cenário brasileiro, principalmente na política fiscal, bem como nas áreas sociais como a saúde e a educação.

### 5.1 IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL

Conforme exposto por Pedro Rossi e Esther Dweck (2018), a política fiscal tem múltiplos papéis, dos quais se destacam as dimensões redistributiva, estabilizadora e de provisão de bens públicos ou semipúblicos. A EC 95/2016 alterou de forma substantiva a política fiscal no Brasil, com implicações negativas nessas três dimensões. Os autores citados expressam ainda que:

Ao contrário do que se preconizava quando da sua aprovação, a EC 95 não congela os gastos; ao contrário, ela impõe um teto declinante em termos do PIB e, ainda mais grave, em termos do que se gasta hoje por cidadão. Nos próximos 20 anos, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, o gasto primário do governo federal terá que passar de 20% do PIB em 2017 para 16% em 2026 e, sem alteração, chegaria a 12% do PIB em 2036. (PEDRO ROSSI; ESTHER DWECK, 2018)

Observa-se que, com esta redução do Estado, várias áreas serão afetadas como os investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública. Cabe aqui destacar também que mesmo sendo aprovada a Reforma da Previdência nos termos propostos pela PEC n. 287/2016<sup>8</sup>, estas áreas serão significativamente atingidas.

Dessa forma, o caráter redistributivo e de provisão de bens públicos é diretamente afetado. Com base em estudos da Cepal e do pesquisador Fernando Gaiger Silveira, entre outros, é possível demonstrar que o Brasil é hoje o país da América Latina no qual a política fiscal mais reduz a desigualdade. (PEDRO ROSSI; ESTHER DWECK, 2018).

Como visivelmente apresentado no relato anteriormente descrito pelos autores Pedro Rossi e Esther Dweck (2018) essa redução ocorre exclusivamente pelo lado da despesa pública, por meio de transferências e gastos sociais em educação e saúde.

Do ponto de vista da dimensão estabilizadora, o teto de gastos se apoia em uma teoria econômica bastante questionada desde a crise de 2008/2009. A austeridade fiscal como medida para a volta do crescimento se sustenta em argumentos frágeis e estudos controversos. Há diversos estudos

---

<sup>8</sup> PEC 287/2016: Já passou pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) com parecer da Comissão Especial em avulso e no DCD de 11/05/17, p. 551 COL 01, Letra D.

ênfatizando o efeito autodestrutivo de consolidações fiscais, que acabam por agravar a situação fiscal ao deprimir ainda mais a atividade econômica. (PEDRO ROSSI; ESTHER DWECK, 2018).

Assim, este novo regime fiscal brasileiro, caracterizado por uma política fiscal contracionista vai de encontro a tudo que vem sendo discutido no cenário internacional sobre regras fiscais que devem ter flexibilidade para vencer as oscilações dos ciclos econômicos.

Desse modo, a EC 95/2016 causará a precarização dos serviços sociais, impactará na universalidade dos serviços em saúde e educação e no aumento da desigualdade do Estado brasileiro, o que se torna incompatível com os princípios da CF/88.

## 5.2 IMPLICAÇÕES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, o PNE (2014-2024), e que se estenderá, portanto, até o ano de 2024, estabeleceu metas que para serem atingidas exigirão substancial elevação do volume de recursos financeiros aplicados na educação brasileira (Cara, 2011; Castro, 2005; Fineduca, 2014; Pinto, 2011).

O PNE (2014-2024), conforme exposto na Lei nº 13.005/2014, contém um total de vinte metas e para cumpri-las serão necessários a elevação dos recursos financeiros aplicados em educação para expandir o número de matriculados na educação básica e na educação superior; melhorar o fluxo e a aprendizagem dos estudantes; alfabetizar na idade adequada; diminuir o analfabetismo; expandir a educação em tempo integral; elevar a qualificação dos professores da Educação Básica e aumentar a titulação dos professores da Educação Superior; elevar os salários dos professores da Educação Básica; incluir jovens com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades; elevar a escolaridade média da população no campo, entre os mais pobres e negros; aumentar a titulação dos professores da Educação Básica em nível de mestrado ou doutorado; assegurar planos de carreira para os profissionais da Educação Básica; efetivar a gestão democrática nas escolas e instituições; diminuir o percentual de estudantes matriculados nas instituições de

educação superior (IES) privadas; elevar a proporção de mestres e doutores nos corpos docentes das IES privadas; e formar, em nível de pós-graduação, a metade dos professores da Educação Básica.

Para Nelson Amaral (2017) o financiamento das metas do PNE está previsto na meta 20, que determina, até 2024, a aplicação de recursos públicos equivalentes a 10% do PIB na educação brasileira, o que significa quase que dobrar o volume de recursos financeiros.

Porém, para cumprir esses compromissos será preciso elevar os recursos públicos aplicados em educação, o que exigirá que o MEC, no contexto do Poder Executivo, tenha um aporte de recursos financeiros que varie em relação ao ano anterior num valor superior ao IPCA, uma vez que será preciso expandir a quantidade de estudantes, salários dos professores, equipamentos para as escolas e instituições educativas etc.; isso somente seria possível se houvesse uma variação abaixo do IPCA para os outros setores do Poder Executivo, pois nessa parte independente no orçamento, os valores especificados para um ano estariam limitados ao do ano anterior, corrigidos pelo IPCA deste ano. (NELSON Amaral, 2017)

Entretanto, se posiciona Nelson Amaral (2017), que a análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA de 2017 permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE), no período de (2014-2024), no contexto da EC 95/2016, que perdurará até o ano de 2036, englobando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível. Este autor acrescenta que é fato que a EC 95/2016 determinará a extinção do PNE (2014-2024).

Ainda afirma Nelson Amaral (2017), ao analisar a execução orçamentária do poder executivo (1995-2016), que se verificou que o Poder Executivo teve, em 17 anos do período em análise, de 21 anos, percentuais de reajustes que superaram as inflações dos anos anteriores. Esta mesma situação não poderá ocorrer enquanto perdurarem os efeitos da EC 95/2016 que, em princípio, se dará até o ano 2036 e que abarcará também o período de 10 anos de um próximo PNE. Dessa forma, observa-se que essa limitação imposta pela NRF comprometerá a execução das propostas que se pretende fazer para os próximos PNE e que vigorarão no período de validade da EC 95/2016.

Vale salientar que ao analisar o comportamento da arrecadação da União, Nelson Amaral (2017), observou que:

...a variação da arrecadação foi abaixo da inflação nos seguintes anos: 1996, 1997, 2000, 2003, 2009, 2012, 2014 e 2015. É inadmissível supor que os poderes Executivo e Legislativo, ao aprovarem a EC 95, estejam supondo que não existirão anos em que a arrecadação de impostos crescerá superando a inflação do ano, o que permitiria reajustar o orçamento do Poder Executivo em percentuais acima da inflação, como aconteceu na maioria dos anos.

O Tabela 3 abaixo ajuda a entender o pensamento exposto por Amaral (2017) como explicitado:

**Tabela 3:** Arrecadação de impostos da União: diferença entre a variação anual nos valores arrecadados e a inflação do ano anterior, em pontos percentuais.

| Ano  | Arrecadação em R\$ bilhões a preços correntes | Variação anual (%) (a) | Inflação do ano anterior (IPCA) (b) | Diferença entre a variação anual e a inflação, em pontos percentuais (a - b) |
|------|---|------------------------|-------------------------------------|--|
| 1995 | 27,6  | -                      | -                                   | -  |
| 1996 | 47,4  | 12,0                   | 22,4                                | -10,4  |
| 1997 | 53,1  | 9,3                    | 9,6                                 | -0,2   |
| 1998 | 58,0  | 15,2                   | 5,2                                 | 10,0   |
| 1999 | 66,9  | 10,3                   | 1,7                                 | 8,6  |
| 2000 | 73,7  | 4,9                    | 8,9                                 | -4,0   |
| 2001 | 77,4  | 16,5                   | 6,0                                 | 10,5   |
| 2002 | 90,1  | 17,8                   | 7,7                                 | 10,1   |
| 2003 | 106,2   | 6,6                    | 12,5                                | -6,0   |
| 2004 | 113,1   | 11,5                   | 9,3                                 | 2,2  |
| 2005 | 126,1   | 20,4                   | 7,6                                 | 12,8   |
| 2006 | 151,8   | 9,2                    | 5,7                                 | 3,6  |
| 2007 | 165,8   | 20,9                   | 3,1                                 | 17,8   |
| 2008 | 200,5   | 27,7                   | 4,5                                 | 23,3   |
| 2009 | 256,1   | -4,7                   | 5,9                                 | -10,6  |
| 2010 | 244,1   | 14,8                   | 4,3                                 | 10,5   |
| 2011 | 280,1   | 20,1                   | 5,9                                 | 14,2   |
| 2012 | 336,6   | 5,1                    | 6,5                                 | -1,4   |
| 2013 | 353,6   | 8,6                    | 5,8                                 | 2,8  |
| 2014 | 384,1   | 5,1                    | 5,9                                 | -0,8   |
| 2015 | 403,6   | 5,5                    | 6,4                                 | -0,9   |
| 2016 | 425,7   | 15,4                   | 10,7                                | 4,7  |

Extraído de: AMARAL, 2017

Fonte: Ministério da Fazenda, 2017

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Desse modo, observa-se que a variação da arrecadação foi abaixo da inflação nos seguintes anos: 1996, 1997, 2000, 2003, 2009, 2012, 2014 e 2015, porém nos demais anos observados na tabela a variação da receita foi superior a inflação.

Assim, percebe-se que a EC 95/2016 ao estipular um teto para as despesas primárias limitado pelo IPCA do ano anterior não levará em conta a ótica da arrecadação que poderá ser superior a inflação e esses valores poderiam custear maiores despesas necessárias para o cumprimento das metas estipuladas para o PNE (2014-2024).

Indo além, na pesquisa de Nelson Amaral (2017), observa-se o que ocorreu com a evolução da execução orçamentária do MEC, conforme os valores apresentados na Tabela 4 para o período 1995-2016.

**Tabela 4:** Ministério da Educação: diferença entre a variação anual dos valores financeiros da execução orçamentária da União e a inflação do ano anterior em pontos percentuais

| Ano  | Valor em R\$ bilhões a preços correntes | Variação anual (%) (a) | Inflação do ano anterior (IPCA) (b) | Diferença entre a variação anual e a inflação (a - b) |
|------|---|------------------------|-------------------------------------|---|
| 1995 | 9,28                                    | -                      | -                                   | -   |
| 1996 | 9,34                                    | 0,70                   | 22,41                               | -21,71  |
| 1997 | 9,64                                    | 3,21                   | 9,56                                | -6,35   |
| 1998 | 10,77                                   | 11,66                  | 5,22                                | 6,44  |
| 1999 | 11,52                                   | 7,03                   | 1,66                                | 5,37  |
| 2000 | 13,39                                   | 16,15                  | 8,94                                | 7,21  |
| 2001 | 14,48                                   | 8,21                   | 5,97                                | 2,24  |
| 2002 | 16,66                                   | 15,01                  | 7,67                                | 7,34  |
| 2003 | 18,12                                   | 8,75                   | 12,53                               | -3,78   |
| 2004 | 18,39                                   | 1,50                   | 9,30                                | -7,80   |
| 2005 | 20,03                                   | 8,92                   | 7,60                                | 1,32  |
| 2006 | 23,93                                   | 19,46                  | 5,69                                | 13,77   |
| 2007 | 28,71                                   | 19,98                  | 3,14                                | 16,84   |
| 2008 | 33,01                                   | 15,00                  | 4,45                                | 10,55   |
| 2009 | 41,80                                   | 26,61                  | 5,90                                | 20,71   |
| 2010 | 54,21                                   | 29,70                  | 4,31                                | 25,39   |
| 2011 | 64,03                                   | 18,11                  | 5,90                                | 12,21   |
| 2012 | 75,88                                   | 18,50                  | 6,50                                | 12,00   |
| 2013 | 84,54                                   | 11,42                  | 5,83                                | 5,59  |
| 2014 | 92,59                                   | 9,52                   | 5,91                                | 3,61  |
| 2015 | 87,54                                   | -5,46                  | 6,41                                | -11,87  |
| 2016 | 91,02                                   | 3,98                   | 10,67                               | -6,69   |

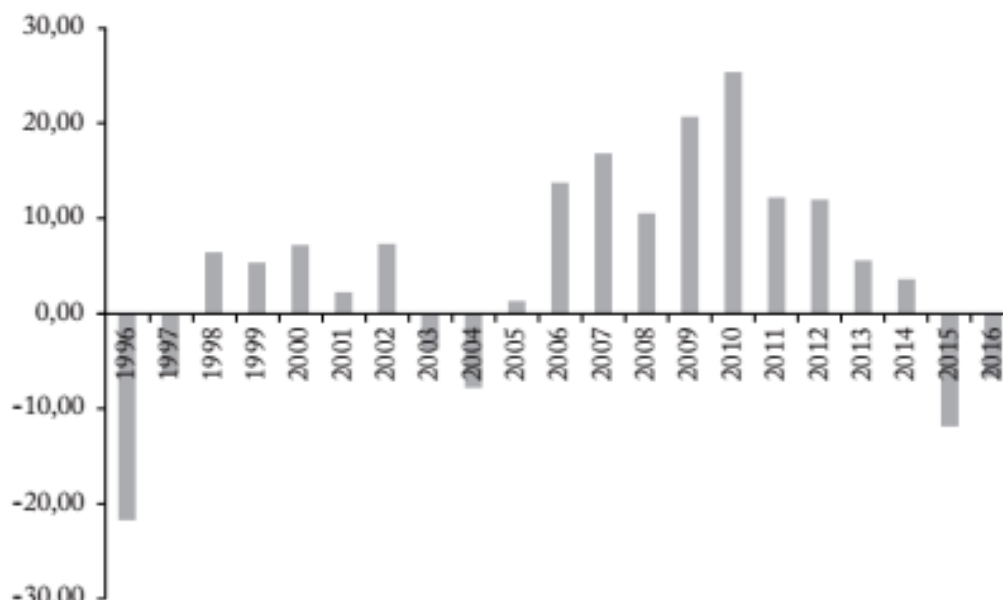
Extraído de: AMARAL, 2017

Fonte: Ministério da Fazenda, 2017

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Tabela 4 acima ilustra os períodos em que a execução orçamentária superou a inflação do ano anterior.

**Figura 4:** Ministério da Educação: diferença entre a variação anual dos valores financeiros da execução orçamentária da União e a inflação do ano anterior em pontos percentuais



Extraído de: AMARAL, 2017

Fonte: Ministério da Fazenda, 2017.

Ao final do estudo de Nelson Amaral (2017) concluiu que o período 2005-2014 foi especial para todo o Poder Executivo e, sobretudo, para o MEC, pois as execuções orçamentárias foram superiores à inflação do período. No período de 2011, em que o Poder Executivo teve uma execução acima da inflação em 3,85 pontos percentuais, o MEC teve a execução orçamentária em 12,21 pontos percentuais; portanto, superior aos 10,00 pontos percentuais. Destacou-se nesta análise o período 2006-2012, em que o MEC teve sempre reajustes superiores aos 10 pontos percentuais acima da inflação.

### 5.3 O PAGAMENTO DE JUROS, ENCARGOS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Conforme exposto anteriormente a EC 95/2016 determinou que apenas as despesas primárias, ou seja, aquelas relacionadas ao montante de recursos associados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e



investimentos estariam com reajustes limitados à inflação do ano anterior. Tal restrição não se encontra presente para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida.

**Tabela 5:** Os valores associados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida no período 1995 a 2016 (Valores a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)

| Ano       | Juros, encargos e amortização da dívida (R\$ bilhões) | Variação anual (%) |
|-----------|---|--------------------|
| 1995      | 462,18  |                    |
| 1996      | 507,70  | 9,8                |
| 1997      | 284,87  | -43,9              |
| 1998      | 381,74  | 34,0               |
| 1999      | 370,76  | -2,9               |
| 2000      | 240,96  | -35,0              |
| 2001      | 308,96  | 28,2               |
| 2002      | 322,65  | 4,4                |
| 2003      | 329,08  | 2,0                |
| 2004      | 312,75  | -5,0               |
| 2005      | 271,56  | -13,2              |
| 2006      | 508,65  | 87,3               |
| 2007      | 432,11  | -15,0              |
| 2008      | 499,81  | 15,7               |
| 2009      | 616,87  | 23,4               |
| 2010      | 421,15  | -31,7              |
| 2011      | 366,60  | -13,0              |
| 2012      | 644,53  | 75,8               |
| 2013      | 370,91  | -42,5              |
| 2014      | 493,44  | 33,0               |
| 2015      | 513,55  | 4,1                |
| 2016      | 541,05  | 5,4                |
| 2017(LOA) | 866,76  | 60,2               |

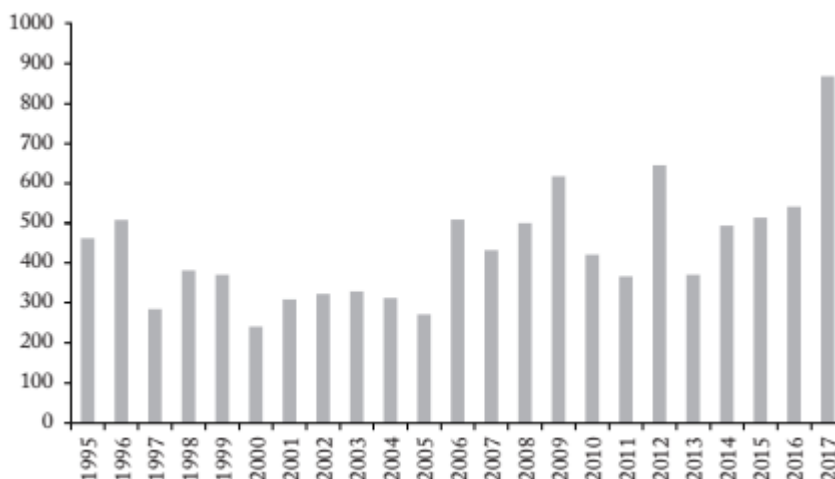
LOA: Lei Orçamentária Anual

Fonte: Dados da Execução Orçamentária da União 1995-2016, 2017.  
Extraído de: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em 01 out 2018.

A Tabela 5 apresenta as execuções orçamentárias do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida de 1995 a 2016 e a previsão de pagamento que consta da LOA 2017, e suas variações em relação ao ano anterior.

Figura 5 abaixo ilustra a evolução desses valores:

**Figura 5:** Os valores associados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida no período 1995 a 2016 (valores em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2017, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) e a previsão contida na Lei Orçamentária Anual para 2017.



Fonte: dados da Execução Orçamentária da União 1995-2016, 2017.  
 Extraído de: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em 01 out 2018.

Nelson Amaral (2016) finaliza este estudo afirmando que os valores oscilam de um ano para o outro, porém o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida atingirá o valor mais alto em 2017 (R\$ 866,76 bilhões), 60,2% maior que o de 2016, caso a previsão contida na LOA 2017 se confirme integralmente. Dessa forma, observa-se, por fim, que os orçamentos associados à área social (educação, saúde, combate à fome etc.) se reduzem e que os recursos direcionados para pagamento de juros, encargos e amortização da dívida ampliam-se.

É notório, portanto, que o fluxo de recursos orçamentários em direção ao capital, em detrimento do social, expressou-se na EC 95/2016 ao não determinar nenhum limite ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida.

#### 5.4 IMPLICAÇÕES NA ÁREA DE SAÚDE

Com a EC 95/2016 pelo menos durante vinte anos, o volume de recursos direcionados ao Sistema Único de Saúde (SUS) será afetado. Segundo informações

obtidas no site da MV (2018), isso em um momento em que os brasileiros se veem diante de surtos de doenças, a exemplo do mais recente, de febre amarela, e os que persistem há alguns anos, como dengue, zika e chikungunya. Na prática, o sistema de Saúde Pública precisa dar conta de atender 75% da população brasileira, ou 154,5 milhões de pessoas. Só em São Paulo, a fila para a realização de exames na rede municipal cresceu 56% em 2016. Atualmente, 347 mil pessoas aguardam para fazer desde procedimentos simples, como endoscopia, quanto mais complexos, como uma tomografia computadorizada.

A consequência da EC 95/2016 será deterioração das condições de saúde da população, pois o Governo Federal no momento que para de financiar o SUS prejudicará o financiamento das ações desenvolvidas pela rede de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo dados apresentados em Brasil de Fato (2018) neste ano a União gastou apenas dois terços do valor que deveria aplicar na Saúde no primeiro trimestre do ano. Os números foram retirados do Tesouro Nacional, que faz o cálculo com base no mínimo que a Constituição determina. Segundo a entrevista disponibilizada em Brasil de Fato (2018) o economista Francisco Funcia, da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde, analisou que isso já é um reflexo da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece um teto de gastos para o governo federal e tende a virar uma bola de neve de dívidas e atrasos, prejudicando a população.

Ainda para Francisco Funcia, 2018:

O Sistema Único de Saúde (SUS) está enfrentando uma grave crise de financiamento a partir da Emenda Constitucional 95 que estabeleceu o teto de despesas primárias. Essa regra estabelece para todos os Ministérios um limite de gastos que é o de 2016, no caso da saúde de 2017, corrigido apenas pela inflação.

Ocorre que a saúde tem um mínimo a cumprir. Que é o valor de 2017, o piso de 2017, corrigido pela inflação. Então, o que está acontecendo é que tem um descompasso entre aquilo que a saúde tem que gastar e aquilo que a saúde tem de recursos financeiros para pagar esses gastos.

Só para dar um exemplo disso, no ano de 2017 ficou um valor grande no final do ano para ser transferido de recursos para estados e municípios. E o que aconteceu? Isso ficou como se fosse uma despesa devida e não paga em 2017, que foi paga no começo de 2018.

Por conta desse descompasso entre o que é o mínimo da saúde e aquilo que tem de dinheiro em caixa no fundo para pagar durante o ano, o que vai acontecer é que a cada ano o SUS vai ficar com um valor a pagar no final do ano que acaba virando dívida para ser paga no ano seguinte. O que

significa isso? No exemplo que eu dei, de transferência para estados e municípios, ocorre o prejuízo no atendimento à saúde da população nos estados e municípios. Atrasos de pagamentos para fornecedores têm consequências para a atenção da saúde da população. É fundamental que a gente entenda que a Emenda Constitucional 95 não foi à toa que ela foi chamada da emenda da morte, porque ela prejudica o atendimento à saúde da população. E isso é algo que precisa ser revogado o quanto antes, sob pena de graves prejuízos para as condições de vida da população nas cidades. (BRASIL DE FATO, 2018). Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/27/reporter-sus-or-teto-de-gastos-estabelecido-pela-emenda-95-ja-impacta-na-saude/>.

Dessa forma, conforme entrevista acima a EC 95/2016 impacta diretamente a área de saúde de forma negativa. Isso corrobora para enfatizar o quanto os direitos classificados como fundamentais inseridos na CF/88 estão renegados a segundo plano com o ingresso desta EC no ordenamento jurídico brasileiro.

Para Ricardo Ananias; e Loreci Nolasco (2018, p. 108) entendem que:

um dos aspectos da obrigação do Estado brasileiro de promover e proteger os direitos fundamentais de todas as dimensões, compreende o dever de reformular o Novo Regime Fiscal implantado através da EC 95/2016, seja por parte do Poder Executivo, Legislativo ou pelo Judiciário que em respeito às cláusulas pétreas e ao princípio da vedação do retrocesso social, deve estabelecer limites à atividade legislativa no sentido de evitar que direitos fundamentais já contemplados como conquista civilizatória e incorporados no sistema jurídico e patrimônio de pessoas, tais como o direito à saúde, educação e assistência social, bem como a adoção de Programas e ações que os garantam e possibilitem seu exercício, não sejam extirpados ou inadequadamente restringidos ou impedida a sua eficácia.

Além disso, pode-se perceber que o NRF estabelecido pela EC 95/2016 não pretende diminuir gastos de forma imediata, mas limitar o aumento deste gasto no futuro. Porém, no espaço curto de tempo este NRF não garante os efeitos práticos que poderiam solucionar a crise econômica que foi evidenciada.

Abordam Ricardo Ananias; e Loreci Nolasco (2018, p. 108) entendem que um regime fiscal constitucional deve permitir a existência de um Sistema Único da Saúde, de Assistência Social e de Serviços Educacionais em todo o território brasileiro e fortalecido por políticas públicas inclusivas de serviços. Isso significa, que ações do Estado implementadas hoje, garantam o mínimo essencial para as presentes e futuras gerações.

Diante disso, entende-se que os dispositivos constitucionais incluídos pela EC 95/2016, além da tendência de abolir cláusulas pétreas descritas no inciso IV, § 4º do art. 60, CF, violam o fundamento constitucional do art. 1º, inciso III<sup>9</sup>, CF, além de frustrar as metas constitucionais previstas no art. 3º, inciso III<sup>10</sup>, CF.

---

<sup>9</sup> Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

<sup>10</sup> Art. 3º, CF: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

## 6 CONCLUSÃO

Restou demonstrado que este trabalho buscou apresentar de forma detalhada EC 95/2016. Esta norma foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, criando o NRF, inserindo os arts. 106 a 114 nos ADCT.

Entretanto, percebeu-se que os dispositivos constitucionais incluídos pela EC 95/2016, além da tendência em abolir cláusulas pétreas descritas no art. 60, § 4º, incisos I a IV, da CF, violam o fundamento constitucional do art. 1º, inciso III, CF, além de frustrar as metas constitucionais previstas no art. 3º, inciso III, CF.

A EC 95/2016 impacta diretamente a área de saúde e educação de forma negativa. Isso corrobora para enfatizar o quanto os direitos classificados como fundamentais inseridos na CF/88 foram renegados a classificados como não prioritários com o ingresso desta EC no ordenamento jurídico brasileiro. Nota-se que parte expressiva das despesas primárias que é objeto desta EC, reflete a atuação do Estado na área social. Observa-se que congelar, apenas corrigindo pelo IPCA do ano anterior, essas despesas primárias no horizonte de vinte anos mostra um total descaso do Estado com a efetivação de direitos sociais, uma total desvinculação entre a atuação pública na área social e a dinâmica do desenvolvimento do país.

Diante disso, pode-se observar uma possível violação ao princípio da proibição do retrocesso social, que veda que direitos fundamentais, uma vez efetivados passam a ter uma garantia constitucional e um direito subjetivo individual que não pode ter sua eficácia impedida pelo retrocesso social. Assim, quaisquer meios que tentam diminuir esta efetivação, sejam considerados inconstitucionais.

Contata-se que assim que a EC 95/2016 é uma norma introdutora de retrocessos sociais, violando também o arts. 60, § 4º, inciso IV (dos direitos e garantias individuais); art.5º Caput e, bem como, a segurança jurídica abordadas nos arts. 6º a 11, relacionados aos direitos sociais.

Percebe-se, dessa forma, que a EC 95/2016 deve ser revista e declarada inconstitucional pelo STF, objetivando proteger a Constituição Federal de 1988. Observou-se que são muitos os dispositivos que serão violados, e inúmeros direitos não serão concretizados.

Assim, diante de todos os argumentos listados anteriormente em consonância com as defesas expostas nas Petições Iniciais da ADI 5633 e ADI 5643 constata-se, que a EC 95/2016 viola as cláusulas Pétreas da CF/88. Na ADI 5633 ajuizada pela AMB, Anamatra e AJUFE, foi afirmado que a emenda viola a independência e a harmonia entre os Poderes prevista no art. 2º da CF e a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais posta no art. 99 da CF. Esta emenda fere o princípio constitucional da vedação do retrocesso social na medida em que, havendo um crescente número de litigantes, como tem ocorrido ao longo dos anos, com o NRF o orçamento do Judiciário comprometerá o acesso à jurisdição estatal.

Já na ADI 5643 que foi ajuizada pela Fenasepe e teve como objetivo suspender os efeitos dos artigos 106 a 114 da emenda em questão, entende que a EC 95/2016 viola os artigos 5º, caput (todos são iguais perante a lei); arts. 6º a 11º (direitos sociais), art. 60, parágrafo 4º, inciso IV (direitos individuais), e o art. 170 (princípios da ordem econômica, todos da Constituição Federal). Além disso, ao violar o inciso III, do § 4º, do art. 60, da CF, a proposta de emenda constitucional tende a abolir a separação dos poderes. Apoia-se também o argumento de que uma limitação do orçamento, em valores reais, pelos próximos vinte anos, violará o princípio da vedação do retrocesso social, que constitui uma cláusula pétrea implícita, derivada dos artigos 5º e 60, § 4º, inciso IV.

Percebe-se que existiu uma violação ao art. 60, § 4º, inciso IV, da CF de 1988, uma vez que as limitações impostas pela EC 95/2016 ao Poder Judiciário restringe a garantia individual do acesso ao Poder Judiciário, além de limitar o direito de reclamar os direitos fundamentais previstos no artigo 5º da CF.

Além disso, verificou-se que esta EC 95/2016 fere também os princípios orçamentários constitucionais da anualidade que prevê que o orçamento deve ter período anual. Portanto, a cada exercício financeiro, é necessário fazer a estimativa de receita que será arrecadada, e a previsão de despesas a serem realizadas, para que o poder legislativo vote. Como é fato notório, a EC 95/2016 impõe limite ao que será gasto pela União durante vinte exercícios financeiros. A União terá que gastar com despesas primárias a mesma quantia que foi paga efetivamente no ano de 2016, com as correções já mencionadas anteriormente. Portanto, a anualidade do quanto será arrecadado de receitas será menosprezado. Não importa o quanto seja arrecadado, as despesas deverão respeitar o teto estabelecido pelo NRF, ou seja,

os próximos orçamentos, no que tange ao limite de gastos, deverão ficar presos ao ano de 2017, primeiro ano de vigência do novo regime.

Outro princípio que foi observado é o princípio do equilíbrio orçamentário. Apesar deste princípio não está previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, mas ele princípio já foi o mais importante princípio do Direito Financeiro. E era previsto na Constituição de 1967, mas fora revogado pela Emenda 1/69, e após isso, não foi mais reproduzido em outras Constituições.

Assim, ficou cumprido o objetivo do presente trabalho, que foi pôr em confronto o texto normativo trazido pela Emenda Constitucional 95/2016 com a Constituição Federal de 1988 demonstrando sua característica retrógrada para o Estado Democrático de Direito.

Por todo o exposto, e em respeito à legalidade da norma constitucional, conclui-se neste trabalho, pela inconstitucionalidade da EC 95/2016, pois esta vai de encontro às Cláusulas Pétreas observadas no art. 60, § 4<sup>o</sup>, incisos I a IV da CF, conforme defendem também os autores das ADIs 5633 e 5643.



## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?**, *Revista Brasileira Educação*. vol.22 nº 71, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&tlng=pt)> . Acesso em 06 jul. 2018.

ANANIAS , Ricardo Alex Ribeiro; NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Análise da emenda constitucional n. 95, de 2016, sob a perspectiva de violação de direitos fundamentais.** *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ*, v.6, n.1, Mar.-Jun./2018, p. 86 a 112.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro.** 7. ed. Saraiva. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL DE FATO. **Repórter SUS - Contas da Saúde são reprovadas novamente na gestão de Temer.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/22/reporter-sus-or-contas-da-saude-sao-reprovadas-novamente-na-gestao-de-temer/>. Acesso em 20 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br/cfl1988](http://www.planalto.gov.br/cfl1988)> . Acesso em: 26 mar. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei 9.868 de 10 de novembro de 1999.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Fazenda.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Disponível em: <Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>> . Acesso em: 20 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Fazenda.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Disponível em: <Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria> >. Acesso em: 20 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** Gasto Público. Composição do gasto público federal. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/apresentacao-gasto-publico-versao-final-corrente-e-constante-v2-1.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017#LDO2017>>. Acesso em 30 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público Federal.** Disponível em: <[www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Secretaria do Tesouro Nacional.** Painel do Teto de Gastos. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/painel-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 01 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal.** Disponível em <[www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional](http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional)> Acesso em 20 de maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** ADI 5633. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5633&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5633&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M) >. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** ADI 5643. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5643&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5643&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** ADI 939/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC. Requerido : Presidente da República Congresso Nacional. Brasília. Julgado em 18 de mar. 1994. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=939&processo=939](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=939&processo=939)>. Acesso em 25 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Justiça.** Disponível em: <[www.stj.jus.br/SCON/](http://www.stj.jus.br/SCON/)> Acesso em 10 fev 2017.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Estudo Técnico Nº 26 de 2016.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emendaconstitucional-95-2016-comentada>>. Acesso em: 22. Mai. 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003. P.380.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1984.

Cara, D. **A qualidade da educação no PL 8035/2010**. 2011. Disponível em: <Disponível em: <http://slideplayer.com.br/slide/66661> >. Acesso em: 13 jun. 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: Teoria e Prática**. 6. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

CRUZ, Gabriel Dias Marques da, (Coord). **Estudos de controle de constitucionalidade**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8 ed. Curitiba: Positivo, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARIANO, Cynara. **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. Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **O Controle da Constitucionalidade no Brasil**. Disponível em: [www.sbdp.org.br/arquivos/material/1237\\_Mendes,\\_Gilmar.\\_O\\_controle\\_da\\_constitucionalidade\\_no\\_Brasil\\_aula1.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1237_Mendes,_Gilmar._O_controle_da_constitucionalidade_no_Brasil_aula1.pdf). Acesso em 20 de maio 2017.

MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MV. **Saúde Pública: como Emenda Constitucional 95 e crise afetam Estados e municípios**. Disponível em: < <http://www.mv.com.br/pt/blog/saude-publica--como-emenda-constitucional-95-e-crise-afetam-estados-e-municipios>>. Acesso em 01 nov. 2018.

NEVES, André Luiz . **Introdução ao Controle de Constitucionalidade**. 1 ed. Salvador: Jus Podivm. 2007.

NOVELINO, Marcelo. **Teoria da Constituição e Controle de Constitucionalidade**. Salvador: Jus Podivm, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 5 ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6 ed. São Paulo: Editora Revistas dos tribunais, 2014.

PADILHA, Rodrigo. **Manual de Prática Constitucional**. 5 ed. 2017. São Paulo: Método, 2015.

ROSSI Pedro; DWECK Esther. **O teto de gastos federais deve ser revisto? SIM.** Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2018/06/o-teto-de-gastos-federais-deve-ser-revisto-sim.shtml?loggedpaywall> > Acesso em 29 jun. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais – na Constituição Federal de 1988.** 8ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso De Direito Constitucional.** 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.