XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

LISE TUPIASSU

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Lise Tupiassu; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-844-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Discutir o direito tributário e financeiro no Brasil hodierno é tarefa das mais desafiadoras possíveis. Quando o GT se reuniu e tivemos a oportunidade ímpar de escutar, refletir e debater questões essenciais nesta seara, percebemos que existe algo que preocupa todos nós. Após participarmos de inúmeros congressos e encontros do CONPEDI, integrando a coordenação de GT's DIREITO TRIBUTÁRIO e FINANCEIRO, nunca pude constatar um rol de articulados que denotasse tanta ênfase na questão fiscal nacional. Isto nos mostra a contemporaneidade dos trabalhos realizados. A despeito do GT envolver direito tributário e financeiro - este, por vez, sendo gênero daquele - artigos cujo objeto fosse especificamente questões afetas ao direito financeiro, ou como assim alguns o desejam o fiscal, eram quase que isolados ou de rara presença. Desta feita apresentaram-se inúmeros sobre os mais variados enfoques quanto ao almejado equilíbrio orçamentário dos entes federados. Desde a impossibilidade da redução dos vencimentos dos servidores públicos até mesmo o postulados dos benefícios fiscais em Portugal na realidade brasileira, afere-se um sentimento claro de busca de soluções financeiras para o déficit público nacional; sem que para tal ocorra ofensa à princípios basilares constitucionais. No mais também nos deparamos com artigos inusitados como compensação financeira em matéria de direito ambiental, terceiro setor ou mesmo a ausência de incentivo fiscal para a inovação em startups. Por isso, a despeito te termos também trabalhos de qualidade que salta aos olhos cuja verve e é tida como clássica como, por exemplo, imunidade sobre templo de qualquer culto, substituição tributária progressiva e tributação justa, revela-se neste livro uma tendência clara de redirecionamento da discussão habitual da cobrança do tributo para outra cujo mote principal seria a compatibilização da receita obtida nesta cobrança com as necessidades do Estado para fazer frente às despesas públicas.

Agradecemos a linda e histórica cidade de Belém por nos receber de forma tão carinhosa, sentindo-nos honrados quanto à oportunidade de participar de um evento tão dignificante e rico na área da pós-graduação em direito.

Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Lise Tupiassu - UFPA

Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O NOVO REGIME FISCAL: UMA ANÁLISE SOBRE O IMPACTO DA MUDANÇA CONSTITUCIONAL À LUZ DE PETER HALL

THE NEW TAX REGIME: AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF CONSTITUTIONAL CHANGE IN THE LIGHT OF PETER HALL

Daniel Fraiha Pegado [1]
Rodrigo Baia Nogueira [2]

Resumo

Este artigo identifica conceitos da Emenda Constitucional n. 95/2016 - Novo Regime Fiscal da União Federal. Após comentários sobre as reformas, qualificamos – a partir de Cláudio Couto e Rogério Arantes – essas alterações, visando enquadrá-las como de Policy, pois não tratam de questões estruturantes, genéricas e incontroversas. Passamos ao modelo de análise de mudanças constitucionais, de Peter Hall, apreciando os impactos nos objetivos, instrumentos e parâmetros (configurações) de políticas públicas constitucionalizadas. Finalmente, analisamos a Emenda Constitucional à luz desse modelo para concluirmos se o Novo Regime Fiscal significou uma consistente modificação nos aspectos relativos à Policy.

Palavras-chave: Ec n. 95/2016, Novo regime fiscal, Policy, Peter hall, Mudança constitucional

Abstract/Resumen/Résumé

This paper identifies concepts of Constitutional Amendment no. 95/2016 - New Federal Government Tax Regime. After commenting on the reforms, we qualify - based on Claudio Couto and Rogério Arantes - these changes, aiming to frame them as Policy, because they do not deal with structural, generic and uncontroversial issues. We move on to Peter Hall's model of constitutional change analysis, appreciating the impacts on objectives, instruments and parameters (configurations) of constitutionalized public policy. Finally, we look at the Constitutional Amendment from this model to conclude whether the New Tax Regime meant a consistent change in policy aspects.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Ca no. 95/2016, New tax regime, Policy, Peter hall, Constitutional change

[1] Mestrando em Direito na UFPA. Especialista em Direito Tributário (PUC, 2016), em Gestão Pública (UFPA, 2013) e em Gestão Empresarial (FGV, 2003). Auditor Fiscal de Receitas Estaduais do Pará.

[2] Mestrando em Direito na UFPA. Especialista em Advocacia Pública (AVM Educacional, 2016) e em Direito Tributário (FGV, 2014). Procurador do Estado do Pará.

1. Introdução.

Desde a sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 tem observado altas taxas de emendamento. Contudo, muitas dessas alterações textuais não representam mudanças constitucionais expressivas, pois, em concreto, não há modificações de elementos normativos estruturais ou fundamentais para o funcionamento do Estado e de suas instituições, nem se produzem reformas significativas sobre as regras básicas do jogo democrático ou em relação aos direitos fundamentais dos cidadãos.

De fato, grande parte das modificações constitucionais alcançam questões vinculadas a políticas públicas que foram – formalmente – constitucionalizadas, como consequência da dinâmica política que regia os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Para compreendermos melhor esse fenômeno, neste artigo, traçamos breve contextualização sobre as razões que levaram à construção de uma Constituição Analítica, com elevado grau de detalhamento e forte constitucionalização de políticas governamentais. Em sequência, esclarecemos as significações de *Polity* e de *Policy*, a partir da leitura de Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes, com o fim de dispormos de critérios distintivos para qualificação de disposições normativas, formalmente, constitucionalizadas. Ainda nesta parte, posicionamos as alterações normativas produzidas com a aprovação da EC n. 95/2016, a qual instituiu o Novo Regime Fiscal da União, no conjunto normativo típico de *Policy* constitucionalizada.

Na segunda parte deste estudo, expomos um modelo para análise da profundidade de mudanças de políticas públicas, proposto por Peter Andrew Hall, e, como elemento indispensável desta análise, identificamos os objetivos da política econômica brasileira, apoiados no pensamento de Gilberto Bercovici.

Na terceira parte, valendo-nos desse referencial teórico, analisamos as mudanças constitucionais da reforma constitucional produzida pela EC n. 95/2016, apreciando especialmente o impacto das alterações para o texto constitucional, à luz do modelo construído por Peter A. Hall.

Por fim, na conclusão do artigo, apresentamos nossa resposta para a indagação: as alterações normativas resultantes da EC n. 95/2016 consistiram, em termos de *Policy* constitucionalizada, em uma profunda mudança constitucional?

2. A dinâmica das mudanças na Constituição Federal de 1988: entre a *Polity* e a *Policy* constitucional.

De acordo com Gilberto Bercovici (2010, pp. 399-400), a Constituição Federal de 1988 está estruturada como um plano de repactuação social e de transformação do Estado brasileiro, no qual encontramos os alicerces necessários à consolidação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Sob essa perspectiva (BERCOVICI, 2010, p. 400), em termos de Teoria Constitucional, nossa Lei Fundamental configurar-se-ia como uma Constituição Dirigente[1], pois estabeleceria, explicitamente, as tarefas a serem executadas e os fins a serem perseguidos, tanto pelo Estado Democrático de Direito brasileiro, quanto pela Sociedade que o legitimou[2].

Não obstante, desde a sua promulgação[3], nossa Constituição Cidadã apresenta elevadas taxas de emendamento[4]. Esse fenômeno é consequência imediata do próprio processo que gestou a estruturação normativa fundamental do Estado de Direito nacional, após um longo período de restrição democrática, o qual levou à confecção de uma Constituição Dirigente e, excessivamente, detalhada.

Segundo Marcus André Melo (2013, p. 187), muitas das críticas negativas ao resultado da Assembleia Nacional Constituinte relacionam-se ao fato de que a Constituição Federal de 1988 padeceria de uma espécie de grafomania constitucional[5]. Em razão dessa patologia descritiva ter-se-iam produzidos os germes autofágicos que levariam à destruição de nossa Lei Fundamental, porquanto, o detalhamento excessivo e

1Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, a Constituição Dirigente não é somente a garantia do existente, mas também um programa para o futuro. O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Nesse sentido, o objetivo da Constituição Dirigente é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. Portanto, a Constituição Dirigente é um programa de ação para a alteração da própria Sociedade (BERCOVICI, 2010, pp. 400-401).

2Nesse ponto, recordarmos argumentos colecionados por muitos dos críticos ao texto constitucional de 1988, os quais o acusavam de constituir, no plano econômico, um obstáculo à modernização do país e, no plano político, um desastre do ponto de vista da governabilidade. Essas vozes dissonantes, ao papel da nova Carta Política, assentavam que a recém-promulgada Constituição, escrita sob a égide da "remoção do entulho autoritário" do regime militar pós-64, tornou-se – rapidamente – uma espécie de "entulho nacional-desenvolvimentista", que precisaria ser removido para permitir a implementação das chamadas reformas orientadas para o mercado (COUTO; ARANTES, 2002, p. 76).

3A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988, p. s/n).

4Até julho de 2019, registramos 6 (seis) Emendas Revisionais (ERs) e 101 (cento e uma) Emendas Constitucionais (ECs), as quais, somadas, representam uma média de 3,45 alterações constitucional por ano. Entretanto, considerando-se o marco inicial de reformas de nossa atual Constituição Federal de 1988, inaugurado com a EC n. 01, de 31 de março de 1992, a média de modificação do texto constitucional eleva-se para 3,96 alterações por ano (BRASIL, 1988, p. s/n).

5Patologia que se expressaria pelo impulso psicótico que resultou na demasiada constitucionalização de disposições normativas, materialmente, não constitucionais.

desestabilizador dos dispositivos constitucionais, emperrariam a formulação de políticas públicas e, consequentemente, minariam a efetividade normativa da Constituição[6].

Posto isso, importa-nos registrar que a opção por uma Constituição analítica não foi mero reflexo das preferências dos constituintes[7]. Ao contrário, a confecção de um texto constitucional extenso e detalhado demonstrou-se, à época da Assembleia Nacional Constituinte, como a alternativa política viável.

Em verdade, o excessivo detalhamento da Constituição de 1988, revela-nos imperativo lógico da cena constituinte marcada por: forte fragmentação política e ideológica; alto grau de incertezas quanto à transição democrática, à expectativa futura de poder e ao momento das escolhas institucionais; explosão de demandas sociais geradas pela redemocratização; ativa mobilização popular e intensa participação de grupos de pressão no processo constituinte; severa desconfiança e potencial frustração social relativa à elaboração de uma Constituição de Princípios.

Sem dúvidas, esse contexto favoreceu o desenvolvimento de um processo decisório em que a aguda defesa de interesses setoriais e a conveniência das barganhas políticas instauradas, funcionaram como mecanismo propulsor da ampla constitucionalização de matérias que mais se aproximavam de políticas públicas governamentais do que, propriamente, de normas constitucionais estruturantes e fundamentais (MELO, 2013, pp. 195-197. COUTO; ARANTES, 2002, pp. 77-79).

Nesse ponto, reside componente essencial à análise qualitativa da dinâmica de mudanças na Constituição: a distinção entre a constitucionalização de disposições relacionadas às normas estruturais e fundamentais para o funcionamento do Estado e da Democracia (normas constitucionais de *Polity*) e de matérias afetas às políticas governamentais (normas formalmente constitucionais, mas de *Policy*).

De acordo com Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes (2002, pp. 86-93), seria possível qualificar, por meio de critérios objetivos, disposições normativas como típicas de *Polity* e de *Policy*. Significa dizermos, que pela análise do conteúdo de uma Constituição escrita, podemos identificar e distinguir aspectos essenciais do

6O fato de a atividade governamental continuar a depender de alterações no plano constitucional seria consequência de uma incompatibilidade substancial entre o conteúdo da Carta de 1988 e os desafios impostos ao país em decorrência da nova conjuntura política e econômica, nacional e internacional. Esse cenário teria levado ao envelhecimento súbito de nossa Constituição, já que o texto constitucional refletiria mais os anseios do passado do que as necessidades do presente (COUTO; ARANTES, 2002, p. 76).

7Conforme pesquisa sobre 15 pontos da agenda constitucional, realizada pela Revista Veja, em abril de 1987, 60% dos 599 membros da constituinte manifestavam preferência por uma Constituição sintética (MELO, 2013, p. 196).

ordenamento político relativos à estrutura fundamental do jogo estatal e democrático (*Polity*) daqueles que, embora se refiram ao conteúdo material de ações estatais prováveis ou desejáveis (políticas públicas de Governo ou *Policies*), foram abrigados – e assemelhados – pelo texto constitucional, formalmente, a elementos de *Polity* (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 86-87).

Sob esse olhar, Couto e Arantes (2002, pp. 87-93) desenham 4 (quatro) critérios substantivos[8] e 2 (dois) critérios adjetivos à determinação do que seriam normas constitucionais típicas de *Polity* e, assim, por exclusão, estabelecem o que seriam normas, formalmente, constitucionais características de *Policy*.

São critérios substantivos (parâmetros de determinação de dispositivos característicos de *Polity*) para qualificação de elementos normativos como, materialmente, constitucionais: [1] Regras basais sobre o Estado e à Nação, [2] Regras processuais e procedimentais estruturantes da dinâmica estatal e do jogo democrático, [3] Padrões de cidadania individual e [4] Padrões, mínimos, de cidadania participativa. São critérios adjetivos (procedimentos operacionais para distinção entre normas típicas de *Polity* e, por exclusão, de *Policy*) para distinção entre disposições normativas – material ou formalmente – constitucionais: [5] Parâmetro da generalidade e [6] Parâmetro da controvérsia.

Vejamo-los.

[1] Regras básicas para significação do Estado e da Nação (COUTO; ARANTES, 2002, p. 87-79): são as disposições normativas que determinam a forma de Estado (organização federativa ou unitária), de Governo (regime republicano ou monárquico) e de exercício do poder político (democracia direta ou representativa). Essas disposições delineiam, ainda, critérios de nacionalidade (*jus soli* ou *jus sanguinis*), bem como conformam a estrutura dos poderes estatais (separação de poderes).

[2] Regras processuais e procedimentais estruturantes do jogo estatal e democrático (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 88-89): são disposições normativas que organizam os processos de participação e de competição política, as formas de interação

8Impende-nos anotar que os autores trabalham com 2 (dois) modelos de classificação para distinguir modelos de *Polity* e de *Policy*: 1) Liberal Clássico (minimalista); Social-Democrata (maximalista). A distinção essencial entre ambos está balizada no critério substantivo relacionado aos direitos materiais condicionantes à participação política e à cidadania participativa ativa nos regimes democráticos, o qual não é considerado, na abordagem minimalista, como critério de classificação das normas constitucionais (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 86-93). Para fins da análise das alterações produzidas pela EC n. 95/2016, objeto deste artigo, trabalharemos lastreados no modelo de classificação maximalista das normas constitucionais como *Polity* ou *Policy*.

entre os poderes estatais, as relações – verticais e horizontais – entre os entes federativos e suas instituições públicas, bem como entre atores coletivos reconhecidos pela Constituição. Essas regras processuais e procedimentais estruturantes estipulam a divisão de prerrogativas e de funções entre os atores institucionais, a operacionalização do processo decisório governamental, bem como os prazos balizadores dos processos e procedimentos intrínsecos ao jogo estatal e democrático.

[3] Padrões de Cidadania Individual (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 87-88): são disposições normativas que determinam o catálogo de direitos individuais fundamentais referentes à proteção de cada cidadão em suas relações com o Estado e com outros partícipes da vida pública (direitos civis de proteção da liberdade). Essas regras firmam, também, direitos individuais fundamentais adstritos à participação política no jogo democrático (direitos políticos de participação democrática). Significam, assim, as condições básicas (de liberdade) para o exercício da cidadania individual e, por isso, são qualificados como direitos operacionais indispensáveis à vida democrática.

[4] Padrões de Cidadania Participativa (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 89-90): são disposições normativas que veiculam direitos materiais mínimos orientados à igualdade entre os cidadãos. Essas regras estão vinculadas às condições básicas (de igualdade) para o adequado funcionamento da democracia, bem como associadas às funções estatais condicionantes ao seu desempenho. Em outras palavras, são direitos condicionantes para o jogo político e que desempenham a função de promover a adesão dos cidadãos ao pacto político-social e, portanto, suprimi-los poderia levar ao colapso democrático.

[5] Parâmetro da Generalidade (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 90-92): conforme esse critério instrumental, disposições normativas muito específicas (pouco genéricas) não são classificadas como típicas de *Polity*. Nesse sentido, são específicos os artigos derivados de princípios constitucionais superiores, mas cujo conteúdo pode sofrer alterações sem que isso ponha em risco os dispositivos mais amplos sob os quais esses artigos estão abrigados. Assim, quanto mais genérica uma disposição normativa relacionada aos critérios substantivos acima descritos [(1); (2); (3); (4)], mais próxima de ser classificada como norma típica de *Polity*. Entretanto, quanto mais específica, mais próxima estará de ser qualificada como característica de *Policy*[9].

9De acordo com Couto e Arantes, essa seria uma maneira eficaz de distinguir *Polity* de *Policy*, uma vez que os textos constitucionais contemporâneos tendem, metaforicamente, a assemelhar-se a árvores de cujo tronco vão saindo galhos que se ramificam até os últimos detalhes. Por esse critério da generalidade

[6] Parâmetro da Controvérsia (COUTO; ARANTES, 2002, pp. 91-92): conforme esse critério instrumental, disposições normativas, cujos conteúdos são objetos típicos de controvérsias políticas, ideológicas ou partidárias, não seriam classificados como *Polity*, pois se refeririam a plataformas governamentais, e não ao funcionamento do jogo estatal ou democrático. Assim, questões relacionadas aos critérios substantivos indicados acima [(1); (2); (3); (4)], quando forem objetos de controvérsias de cunho político, partidário ou ideológico serão configuradas como típicas de *Policies*. Por outro lado, aspectos incontroversos ligados aos critérios substantivos serão tipificados como *Polity*[10].

A partir dos pressupostos teóricos extraídos de Couto e Arantes (2002, p. 93), resumimos os critérios substantivos e adjetivos de classificação das normas, formalmente, constitucionais, para qualificá-las como disposições de *Polity* e, por exclusão, de *Policy*.

Quadro 1[11]

Critérios de Distinção de Matérias Formalmente Constitucionais		
Critérios de Classificação	**Modelos de Classificação de Normas Típicas de *Polity***	
	Minimalista (Liberal Clássico)	**Maximalista (Social-Democrata)**
Critérios Substanciais	(1) Regras delineadoras do Estado e da Nação.	(1) As definições de Estado e de Nação.
	(2) Regras processuais e procedimentais do jogo estatal e democrático.	(2) Regras processuais e procedimentais do jogo estatal e democrático.
	(3) Padrões de Cidadania Individual.	(3) Padrões de Cidadania Individual.
	***	(4) Padrões de Cidadania Participativa.
Critérios Adjetivos	(5) Parâmetro da Generalidade.	(5) Parâmetro da Generalidade.
	(6) Parâmetro da Controvérsia.	(6) Parâmetro da Controvérsia.

poderíamos, por exemplo, podar as pontas de galhos sem que isso ameaçasse a vida da árvore. Em outras palavras, existiriam artigos constitucionais cuja retirada do texto constitucional não colocaria em risco o princípio fundamental ao qual ele está associado. Isto será particularmente útil na desclassificação da condição de *Polity* dos dispositivos relacionados ao estabelecimento de regras do jogo, mas que por serem demasiadamente detalhistas, especificando processos que deveriam ser objeto de norma infraconstitucional, poderiam ser "podados" da constituição sem que a essencialidade do princípio superior fosse afetada. Nesse sentido, normas muito específicas deixam de constituir parâmetros de funcionamento do sistema e do jogo político, bem como de limitação do escopo das decisões, para tornarem-se – por antecipação – nas próprias decisões que caberiam aos atores políticos. Por isso, perdem seu caráter constitucional. Ademais, é de se esperar que acabem por criar obstáculos à gestão política conjuntural, na medida em que podem engessar a ação dos governantes e/ou dos atores sociais diante de situações imprevistas, mudanças de condições sociais, novas tecnologias etc. Com isto, a Constituição pode acabar se tornando não um instrumento que confira maior segurança à sociedade, mas que a impeça de dar cabo de seus problemas em tempo hábil e com a precisão necessária, devido ao congelamento constitucional de diversos assuntos. (COUTO; ARANTES, 2002, p. 90).

10 A constitucionalização de *Policies* não apenas reduz, demasiadamente, as possibilidades decisórias dos atores institucionais e governamentais, mas também restringe, excessivamente, a própria dinâmica democrática, considerando-se o ideal majoritário de uma comunidade, em determinado momento histórico. Nesse sentido, o critério da controvérsia aponta-nos para o fato de que só é legítimo, em uma democracia constitucionalizar questões que sejam incontroversas COUTO; ARANTES, 2002, p. 92.

11 Quadro adaptado pelos autores.

Posto isso, podemos realizar a primeira apreciação a que nos propomos neste artigo: determinar se as disposições normativas inseridas na Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional n. 95/2016, são normas típicas de *Polity* ou de *Policy*.

A EC n. 95/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), adicionando-lhe 9 (nove) artigos[12], com o fim de instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o qual vigorará por 20 (vinte) exercícios financeiros[13].

O Novo Regime Fiscal[14] produz um conjunto de alterações que serão detalhadas em outra parte deste artigo[15]. Para análise que pretendemos nesse ponto da pesquisa, basta-nos concentrarmos na informação de que o Novo Regime Fiscal estabelece, para cada exercício financeiro, limites individualizados para as despesas primárias[16], aplicáveis aos Poderes Executivo, Legislativo (Senado Federal, Câmara Federal e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios), bem como ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública da União. Em apertada síntese, trata-se de norma transitória que cria regras materiais e procedimentais de caráter orçamentário.

Sob a perspectiva dos critérios – substantivos e adjetivos – veiculados no modelo maximalista de classificação de normas formalmente constitucionais, propostos por Couto e Arantes, para sua tipificação como normas de *Polity* ou de *Policy*, a análise

12 Art. 1º da EC n. 95/2016 (BRASIL, 1988, p. s/n).

13 Art. 106 do ADCT (BRASIL, 1988, p. s/n).

14 Arts. 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114, todos, do ADCT (BRASIL, 1988, p. s/n).

15 Conforme Quadro 2, apresentado no Tópico 4 deste artigo, realizamos síntese analítica dos dispositivos da EC n. 95/2016.

16 O conceito de despesa primária pode ser definido como o conjunto total de despesas governamentais, diminuídas as despesas com juros e outros encargos da dívida pública. Em outras palavras, as despesas primárias são as despesas não financeiras do Governo. Incluem-se nas despesas primárias os gatos com a manutenção do aparato estatal e com o financiamento das políticas públicas.

desses dispositivos constitucionais transitórios parece-nos próximas ao critério substantivo (2): regras processuais e procedimentais estruturantes do jogo estatal e democrático que estipulam normas que afetam as funções de atores institucionais e governamentais, notadamente, no que se dirige à operacionalização de seu processo decisório. Em concreto, as disposições normativas vinculam-se à aplicação de recursos orçamentários necessários para realizar despesas primárias essenciais à sua manutenção e ao desempenho de seus encargos constitucionais.

Contudo, quando aplicamos ao conjunto das disposições normativas, veiculadas pela EC n. 95/2016, os critérios adjetivos de classificação em apreço, as alterações constitucionais transitórias não nos aparentam aderência aos parâmetros da generalidade e da controvérsia. Trata-se de normas específicas (aplicáveis somente à União Federal), não perenes (transitórias, com vigência por 20 exercícios financeiros) e que expressam concepção política, ideológica e partidária controversa. Nesse sentido, pensamos serem normas típicas de *Policy* constitucionalizada, e não caracterizadoras de *Polity*, ou seja, não trata o Novo Regime Fiscal de questões estruturantes e fundamentais [critérios substantivos: (1); (2); (3); (4)], genéricas [critério adjetivo (5)] e incontroversas [critério adjetivo (6)].

3. O modelo analítico de mudanças em políticas públicas proposto por Peter Andrew Hall.

Uma vez qualificadas como *Policies* constitucionalizadas as alterações veiculadas pela EC n. 95/2016, necessitamos estabelecer critérios para a avaliação da intensidade dos emendamentos formais realizados na Constituição Federal de 1988.

Adotamos, neste trabalho, como referencial teórico, a classificação proposta por Peter Andrew Hall (1993, pp. 275-296), cientista político canadense vinculado à Universidade Harvard, no artigo *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*.

De acordo com o autor, a elaboração de políticas públicas pode ser pensada como um processo que engloba três variáveis centrais: [I] os objetivos gerais que orientam a política; [II] as técnicas ou instrumentos utilizados para concretizar estes objetivos; [III] as configurações específicas destas técnicas ou instrumentos (HALL, 1993, p. 278).[17]

17(…) *we can think of policymaking as a process that usually involves three central variables: the overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments* (HALL, 1993, p. 278).

Nesta linha de raciocínio, Hall (1993, pp. 278-279) observa que as políticas públicas podem passar por mudanças de três diferentes ordens.

Em primeiro lugar, é possível alterar as configurações de instrumentos, mantendo-se inalterados os próprios instrumentos e os objetivos gerais, o que consubstancia um processo de mudança de primeira ordem. É o que ocorre, por exemplo, quando um Governo decide majorar ou reduzir o valor de um benefício assistencial utilizado como instrumento para concretização do objetivo de proteção social de um grupo de pessoas. Essa alteração preserva tanto a técnica, quanto o objetivo.

Em segundo lugar, podem ser modificados os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos gerais, mantendo-se esses objetivos. Essa alteração indica-nos um processo de mudança de segunda ordem. No mesmo exemplo, isso ocorreria se o Governo decidisse proteger socialmente o mesmo grupo de pessoas não mais pelo pagamento de um benefício assistencial, mas mediante outra técnica, como a concessão de incentivos tributários a quem os incluísse no mercado de trabalho.

Em terceiro lugar, pode ser que a arquitetura dos próprios objetivos gerais seja reformulada, o que materializa um processo de mudança de terceira ordem. Seria o caso, no exemplo, de o Governo não mais adotar como objetivo importante a proteção social do grupo de pessoas.

É interessante observar que, de acordo com a análise de Hall, as mudanças mais radicais devem ser compreendidas, fundamentalmente, a partir de alterações no paradigma de políticas, conceito que indica o conjunto particular de ideias que justifica os objetivos subjacentes às políticas públicas. Em suas palavras:

> (…) o que este artigo contribui para a análise de tais questões é um argumento específico sobre a maneira como as ideias condicionam a formulação de políticas e como elas mudam, organizadas em torno do conceito de "paradigmas de políticas". Paradigmas de políticas podem ser vistos como um atributo dos termos gerais do discurso político. Eles sugerem que o processo de formulação de políticas pode ser estruturado por um conjunto particular de ideias, assim como pode ser estruturado por um conjunto de instituições. (…)
> A formulação de políticas em praticamente todos os campos ocorre dentro de um contexto de um conjunto particular de ideias que reconhecem alguns interesses sociais como mais legítimos do que outros e privilegiam algumas linhas de política em detrimento de outras. (HALL, 1993, pp. 290-291)

Os exemplos oferecidos pelo cientista político, que se reportam a políticas fiscais britânicas do período de 1970 a 1989, bem ilustram a ideia:

> Primeiro, os níveis (ou configurações) dos instrumentos básicos da política britânica, como a taxa mínima de empréstimo ou a posição fiscal, foram alterados em intervalos frequentes durante o período 1970-89, mesmo quando os objetivos e instrumentos gerais da política continuaram sendo os mesmos. A maioria dos ajustes feitos no orçamento anual assumiu esta forma (…).
> Em segundo lugar, houve vários casos no período 1970-89 em que a hierarquia de objetivos por trás da política macroeconômica britânica permaneceu praticamente a mesma, mas as técnicas básicas usadas para alcançá-las foram alteradas, como resultado da insatisfação com a experiência passada. Esses episódios incluíram a introdução de um novo sistema de controle monetário em 1971, o desenvolvimento de um novo sistema de "limites de caixa" para o controle de gastos públicos em 1976 e o afastamento de metas rígidas de crescimento monetário em 1981-83 (…).
> Finalmente, a experiência britânica de 1970-89 também foi marcada por uma mudança radical de modos keynesianos para monetaristas de regulação macroeconômica, que acarretaram mudanças simultâneas em todos os três componentes da política: as configurações do instrumento, os próprios instrumentos e a hierarquia de objetivos por trás das políticas. (…). (HALL, 1993, pp. 278-279)

No contexto dos ensinamentos de Hall, cabem as análises de Gilberto Bercovici (2010, pp. 389-406) sobre políticas econômicas, em especial, as apresentadas no artigo *Política Econômica e Direito Econômico*.

Para o professor da Universidade de São Paulo (USP), políticas econômicas podem ser compreendidas do seguinte modo:

> Paul Samuelson e Nordhaus (2005, p.406-441) afirma que todas as economias de mercado enfrentam três grandes questões macroeconômicas: a) Por que as taxas de emprego caem e como seria possível reduzir o desemprego; b) Quais são as causas da inflação e como mantê-la sob controle; c) Como uma nação pode incrementar sua taxa de crescimento econômico. Estas grandes questões dão origem aos objetivos da política econômica: o crescimento da produção nacional, a manutenção de taxas elevadas de emprego e a estabilidade dos preços. Ainda segundo Samuelson e Nordhaus (2005, p.411-414), os principais instrumentos da política econômica são a política fiscal, que abrange os gastos governamentais e a tributação, e a política monetária, conduzida por um Banco Central, que determina a oferta de moeda e as condições financeiras da atividade econômica. Cabe, então, ao economista avaliar o sucesso da performance de um sistema econômico nacional a partir do modo, ou seja, a partir de quais são os meios utilizados para que esta economia tente alcançar os seus objetivos de política econômica. (SAMUELSON; NORDHAUS, 2005, p.408, 420; VOIGT,1979, p. 11-18). (BERCOVICI, 2010, pp. 389-390)

A partir dessa imagem, Bercovici observa que a compreensão adequada de política econômica assume íntima ligação entre Economia e Política, isto é, que o processo político-econômico é resultado de uma complexa série de contraposições e conflitos de interesses distintos, que os vários grupos sociais e econômicos buscam

influir sobre o Estado e que a política econômica não possui nem fins, nem meios neutros (BERCOVICI, 2010, p. 395).

De acordo com o autor (BERCOVICI, 2010, p. 386-397), a Constituição de 1988 insere-se em um contexto sócio-político, iniciado no século XX, que levou os textos constitucionais a não serem homogêneos ou representativos de concepções de classes dominantes, mas sínteses de conteúdos concorrentes que se expandem pelas relações sociais, incorporando conflitos, com alicerce em um compromisso pluralista. Esse processo levou à incorporação pela nossa Carta Política de um projeto de alteração das estruturas econômicas e sociais, com a positivação de objetivos e tarefas nos domínios econômico e social. Trata-se de característica primordial do Direito Econômico, denominada por Norbert Reich de dupla instrumentalidade:

> Esta é, assim, uma tarefa preponderantemente do direito econômico, com sua característica, denominada por Norbert Reich (1977, p.64- 66), de "dupla instrumentalidade": ao mesmo tempo em que oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, o direito econômico pode ser utilizado pelo Estado como um instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a economia. (BERCOVICI, 2010, pp. 398-399)

Sob esse entendimento, Bercovici (2010, p. 405) assenta o desenvolvimento, a transformação de estruturas econômicas e sociais para a superação do subdesenvolvimento, como o principal objetivo de política econômica traçado pela Constituição Federal de 1988. Essa conclusão é justificada ao verificarmos a existência de diversos dispositivos constitucionais prescrevendo programas de políticas públicas, inclusivas e distributivas, que se desdobram como consequências dos objetivos fundamentais[18] de nossa República Federativa[19]:

> Essa tarefa está, como sabemos, constitucionalmente determinada, não apenas no artigo 3º da Constituição de 1988, que estabelece que o desenvolvimento nacional é objetivo da República, nem apenas no artigo 170, I da Constituição, que visa reafirmar a soberania econômica nacional. Há, na Constituição, ainda, a previsão expressa da política de internalização dos centros de decisão econômica do país, no seu artigo 219, que determina que o mercado interno integra o patrimônio nacional e que deve ser incentivado de modo a viabilizar o

18 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, p. s/n).

19 BERCOVICI, 2010, p. 406.

> desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. (BERCOVICI, 2010, p. 406)

Este objetivo fundamental, segundo o mesmo, é ameaçado por uma política ortodoxa de ajuste fiscal, a qual considera somente políticas econômicas dessa natureza como válidas, sob a justificativa de manutenção do sistema capitalista, relegando ao segundo plano, quaisquer objetivos que violem questões como a estabilização e a supremacia do orçamento monetário. Esse fenômeno é o que Bercovici chama de Constituição Dirigente Invertida, a qual seria fruto de um Estado de Exceção Econômico Permanente (BERCOVICI, 2010, p. 404).

Com efeito, é nesse sentido que, em outro trabalho, Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006, pp. 57-77)[20] apontam a gradativa inversão da lógica dirigente consagrada em nossa Lei Fundamental. Indicam como evidências desse projeto liberal, a neutralização do sentido original traçado na Constituição Federal de 1988, em especial, pela desarticulação entre os subsistemas constitucionais (Subconstituições Política, Econômica e Financeira), com o fim de possibilitar a tutela estatal da renda financeira do capital e a garantia de acumulação de riquezas privadas, em detrimento do projeto nacional de desenvolvimento nacional, de reestruturação estatal, transformação social e concretização de direitos fundamentais.

4. O Novo Regime Fiscal: uma análise da Emenda Constitucional n. 95/2016 à luz de Peter Hall.

Diante dos referenciais teóricos esposados até aqui, podemos responder a seguinte indagação: considerando-se os objetivos da política econômica brasileira, bem como o modelo de análise de políticas públicas, proposto por Peter A. Hall, o Novo Regime Fiscal representa uma profunda mudança na Constituição Federal de 1988?

Para tanto, apreciamos o impacto dessas mudanças buscando responder aos seguintes questionamentos: [1] observa-se alteração nas configurações (parâmetros) de instrumentos (técnicas) de políticas econômicas? [2] observa-se alteração de instrumentos (técnicas) que conduzem aos objetivos das políticas econômicas? [3] observa-se repercussão sobre a hierarquia de objetivos pressupostos pelas políticas econômicas?

---

20 BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, pp. 57-77.

Ao aplicarmos o modelo analítico de Hall, encontramos as seguintes respostas, as quais estão sintetizadas no quadro abaixo e servem de base às conclusões que ainda exporemos.

Quadro 2[21]
Síntese analítica dos dispositivos da Emenda Constitucional n. 95/2016[22].

Dispositivo Constitucional	Alteração de *configurações*?	Alteração de *instrumentos*?	Repercussão sobre *objetivos*?
Art. 106	Não	Sim	Inconclusivo
Art. 106. 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.			
Art. 107, *caput*	Não	Sim	Não
Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:			
I - do Poder Executivo;			
II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;			
III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;			
IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e			
V - da Defensoria Pública da União.			
Art. 107, §1º	Não	Sim	Sim
§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:			
I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e			
II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.			
Art. 107, §2º	Não	Sim	Sim
§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.			

21 Quadro elaborado pelos autores.

22 BRASIL, 1988, p. s/n.

Art. 107, §3º	Não	Sim	Sim
§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.			
Art. 107, §4º	Não	Sim	Sim
§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do §3º deste artigo.			
Art. 107, §5º	Não	Sim	Sim
§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.			
Art. 107, §6º	Não	Sim	Sim
§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:			
I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;			
II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;			
III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e			
IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.			
Art. 107, §7º e §8º	Não	Sim	Não
§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.			
§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.			
Art. 107, §9º	Não	Sim	Não
§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.			
Art. 107, §10 e §11	Não	Sim	Não
§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.			

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.			
Art. 108	Não	Não	Não
Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.			
Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.			
Art. 109, *caput* e §1º	Não	Sim	Sim
Art. 109. 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.			

Art. 109, §2º	Não	Sim	Sim
§ 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.			
Art. 109, §3º	Não	Sim	Não
§ 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.			
Art. 109, §4º	Não	Não	Não
§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.			
Art. 110	Sim	Não	Sim
Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e			
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.			
Art. 111	Sim	Não	Sim
Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.			
Art. 112	Não	Não	Não
Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal: I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e			
II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.			
Art. 113	Não	Não	Não
Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.			

Art. 114			
Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.	Não	Não	Não

5. Conclusão.

A partir do pensamento de Cláudio G. Couto e Rogério B. Arantes, classificamos as inserções normativas trazidas pela EC n. 95/2016 como normas formalmente constitucionais típicas de *Policies* (políticas públicas governamentais constitucionalizadas).

Baseados no modelo analítico de Peter A. Hall, dirigido ao estudo da dinâmica de modificação de políticas públicas, elaboramos o Quadro 2, o qual nos permite apreciar o impacto das inserções normativas trazidas pela EC n. 95/2016.

Neste contexto, chegamos a algumas conclusões.

Observamos, em primeiro lugar, que o diploma altera configurações (parâmetros) de instrumentos já utilizados na condução da política econômica brasileira. Isto ocorre no art. 110, que reconfigura o modo de cálculo das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino (instrumentos previstos nos arts. 198 e 212, ambos, da CF/1988), e no art. 111, que estabelece o modo de cálculo das emendas parlamentares de execução obrigatória (instrumento positivado no art. 166, §11, da CF/1988). Ela poderia, em relação a estes pontos, configurar uma mudança de primeira ordem.

Em segundo lugar, notamos que o Novo Regime Fiscal cria um novo instrumento para a condução da política econômica federal: o limite para despesas primárias (art. 107, *caput*, do ADCT). A Emenda se dedica, em grande parte, a estabelecer os parâmetros desta nova técnica (parágrafos do art. 107 e art. 111), bem como sanções por seu descumprimento (art. 109). Em relação a esta alteração, o diploma poderia configurar uma modificação de segunda ordem.

Ocorre que é o terceiro elemento da análise que mais atrai a atenção: o rigor das alterações procedidas, tanto pela alteração de configurações como pela criação do novo instrumento, resulta em uma mudança dos objetivos gerais da política econômica da Constituição Federal de 1988, caso compreendidos conforme o ensinamento de Bercovici.

Com efeito, as mudanças indicam que o paradigma da política, o conjunto de ideias subjacentes à modificação das políticas públicas, não tem preocupação com a transformação de estruturas econômicas e sociais na mesma proporção do que com a estabilização do orçamento financeiro.

É possível afirmar, consequentemente, que ela interfere sobre o *status* hierárquico de objetivos da política econômica brasileira, e deste modo consubstancia-se como uma mudança de terceira ordem.

6. Referências Bibliográficas.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. *Construção democrática e modelos de constituição*. Dados Revista de Ciências Sociais, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**,** Volume 53, N. 03, 2010, pp. 545-485. Rio de Janeiro/RJ: UERJ, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a02v53n3.pdf>. Acessado em: 06/08/2019.

BERCOVICI, Gilberto. *Política Econômica e Direito Econômico*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Volume 105, Jan-Dez/2010, pp. 389-406. São Paulo/SP: USP, 2010.Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907>. Acessado em: 06/08/2019.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*. Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito: Boletim de Ciências Económicas, Volume XLIX, 2006, páginas 57 a 77. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt>. Acessado em: 06/08/2019.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição Federal de 1988*. Brasília/DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 06/08/2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição ou Políticas Públicas? Uma avaliação dos anos FHC.* In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa Era de Reformas: Os anos FHC.* Coleção Gestão Pública*,* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Volume 07, Parte 01, 2002, pp. 75-119. Brasília/DF: MPOG, 2002. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf>. Acessado em: 06/08/2019.

HALL, Peter Andrew. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. Comparative Politics, Vol. 25, N. 03, Apr/1993, pp. 275-296. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall1993_paradigms.pdf>. Acessado em: 06/08/2019.

MELO, Marcus André. *Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à "megapolítica"*. Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento. Novos Estudos CEBRAP, Edição 97, Volume 32, N. 3, Nov./2013, pp. 187-206. São Paulo/SP: CEBRAP, 2013. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-97/>. Acessado em: 06/08/2019.

***