

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA I**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

HORÁCIO MONTESCHIO

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 - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

C755

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Horácio Monteschio – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-030-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I reúne textos elaborados, submetidos e posteriormente aprovados por professores que integram o banco de avaliadores do CONPEDI. Todos os textos foram selecionados a partir de um processo de avaliação cega por pares, o que garante a seriedade do mecanismo de análise das contribuições acadêmicas. Os textos selecionados abordam temas os mais diversos dentro da temática Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Em todos eles observamos a criatividade e empenho dos pesquisadores no sentido de abordarem de forma criativa, racional e crítica as temáticas objeto de suas investigações, a exemplo dos impactos da constituição sobre a administração; globalização e constituição; comissões parlamentares de inquérito; proteção das diferenças pelo Supremo Tribunal Federal; estado de coisas inconstitucional; precedentes; direitos humanos e direitos fundamentais; reforma da constituição e constitucionalismo na América Latina.

Artigo elaborado por Lílian Cazorla do Espírito Santo Nunes , Pedro Ferreira Gama , Yan Bernardo de Almeida Andrade, cujo título é DO PROTAGONISMO INSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AOS EMBATES COM OS PODERES POLÍTICOS, destaca a presença de um acirramento de tensões políticas entre o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Com o crescente destaque institucional da Corte Constitucional e os olhares da sociedade cada vez mais voltados aos seus julgamentos e decisões, o STF tem sido alvo das investidas da política a fim de conter seu protagonismo. O artigo tem por objetivo analisar, a partir da trajetória de valorização das Cortes Constitucionais, os frequentes embates políticos observados no Brasil entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, com foco nos recentes atritos entre o Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal.

Artigo elaborado por Carolline Leal Ribas, Renata Apolinário de Castro Lima, Roberto Apolinário de Castro cujo título é ESTADO EM EXCEÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA O ESTADO DE DEFESA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS ORDENS JURÍDICAS BRASILEIRA E ARGENTINA o texto destaca a exploração estado de exceção, sua previsão constitucional, e realiza uma comparação entre as experiências do Brasil e da Argentina, no intuito de demonstrar sua potencial função como instrumento de reafirmação da democracia. O estado de exceção é uma medida emergencial que permite aos

governos suspender temporariamente certas normas legais e adotar ações extraordinárias durante crises que ameaçam a ordem pública e a segurança nacional.

Artigo elaborado por Raphael Salgado Cardoso Silva , Claudia Michelly Sales De Paiva Tonacio , Elda Coelho De Azevedo Bussinguer o qual possui o título INICIATIVA POPULAR E DEMOCRACIA: UM CAMINHO PROMISSOR OU UM OBSTÁCULO INSTRANSPONÍVEL? No texto há uma proposta de realizar uma análise crítica e detalhada do instituto da iniciativa popular na formulação de projetos de lei no Brasil, contemplando seu contexto histórico, características essenciais e as normativas que o regem conforme o ordenamento jurídico vigente e a doutrina constitucional prevalente. Este exame tem como foco central investigar se a prática da iniciativa popular foi suplantada pelas modernas ferramentas digitais de engajamento cívico, em particular, a modalidade das "ideias legislativas" implementadas no âmbito do Senado Federal.

Artigo elaborado por Anna Carollina de Oliveira Abreu Melo , Salomão Saraiva de Moraes , Roberto Carvalho Veloso cujo título JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: DIÁLOGO ENTRE CONSTITUCIONALISMO E EFEITO BACKLASH NO PÓS-POSITIVISTA. O texto propõe investigar o pós-positivismo no contexto da jurisdição constitucional brasileira atual. A pesquisa aborda a evolução do constitucionalismo, destacando a transição do positivismo para o pós-positivismo. Examina também os fenômenos relacionados, como o ativismo judicial e o ativismo congressional, com foco no efeito backlash. Ainda, busca fornecer uma visão crítica e abrangente sobre como a jurisdição constitucional brasileira se adapta às novas demandas e interpretações jurídicas. Ao integrar a revisão doutrinária, legislativa e jurisprudencial com uma abordagem qualitativa, o artigo oferece uma contribuição significativa para o entendimento das dinâmicas contemporâneas do direito constitucional no Brasil e os desafios associados ao pós-positivismo.

Artigo elaborado por André Marques Braga , José Cléber de Araújo Moreira , Marco Tulio Frutuoso Xavier cujo título é LEGITIMIDADE E PRÁTICA DO PODER: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, qual aborda uma visão sobre o desafio da legitimidade das constituições no pós-guerra, com foco específico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). O problema central é a discrepância entre a teoria e a prática do poder emana do povo, muitas vezes idealizado e mal compreendido. Se investiga se o poder realmente emana e é exercido pelo povo, conforme estipulado pela CRFB/1988, e se há, na prática, uma apropriação genuína desse poder.

Artigo elaborado por Bernardo Leandro Carvalho Costa, Leonel Severo Rocha , Bianca Neves de Oliveira cujo título é a LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E MEDIDAS ESTRUTURANTES: UMA PERSPECTIVA INTERSISTÊMICA DE TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE, o texto retrata a falta de efetividade da proteção ambiental no Brasil em relação às mudanças climáticas, a presente pesquisa em como objetivos demonstrar as possibilidades de acesso ao poder judiciário para a tutela do meio ambiente em matéria de mudanças climáticas. Ao final demonstra-se como a litigância climática, calcada no processo coletivo e no âmbito das medidas estruturantes, é um relevante instrumento de tutela ao meio ambiente em matéria de mudanças climáticas, servindo como um parâmetro de atuação, a partir dos casos apresentados.

Artigo elaborado por Daniele de Oliveira Pinto , Carolina Fabiane De Souza Araújo , Eyder Caio Cal, cujo título é NEOCONSTITUCIONALISMO NO BRASIL E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL, o qual investiga o direito à educação e sua relevância para o neoconstitucionalismo, enfatizando que a qualidade educacional do povo é condição indispensável para haver desenvolvimento da nação. A compreensão da educação ambiental parte da reciprocidade entre o estudo do neoconstitucionalismo e dos direitos humanos. Este trabalho desenvolve a relação interdependente entre o neoconstitucionalismo, os direitos humanos e a educação ambiental, analisa a importância destes conceitos até os impactos socioeconômicos e culturais observados na sociedade brasileira em tempos atuais.

Artigo elaborado por Bruno Schuch Leão, cujo título é O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E AS CRÍTICAS À SUA EXTENSÃO SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO DOS ENTES SUBNACIONAIS, O art. 113 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) foi trazido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como Teto de Gastos e enuncia que: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. A EC nº 95/2016 incorporou ao ordenamento jurídico o Novo Regime Fiscal, visando a promover um ajuste fiscal na União, tendo por foco o controle das despesas obrigatórias da União, dentro de um ciclo de 20 anos.

Artigo elaborado por Janete Ricken Lopes De Barros , Gabriela Dourado Campello de Mello, cujo título é O ATIVISMO JUDICIAL E O PARADIGMA DA PROCEDURALIZAÇÃO, o qual analisa o modelo constitucional brasileiro leva à ampla atuação do Supremo Tribunal Federal no exercício da jurisdição constitucional, gerando críticas de diversos atores da sociedade ao argumento de violação à separação de poderes e, portanto, de ativismo judicial. Conclui-se, então, que, na via da proceduralização, que apenas se abre a partir da

identificação da indecidibilidade por métodos tradicionais, também devem ser estruturadas condições gerais e específicas mínimas a serem observadas, a fim de se evitar o ativismo judicial, que conduz à degeneração da ordem jurídica e, por consequência, da democracia.

Artigo elaborado por Pedro Rocha Passos Filho, cujo título é O HOMICÍDIO EUGÊNICO DE CRIANÇAS NA CULTURA INDÍGENA SOB A PERSPECTIVA TRANSCONSTITUCIONALISTA, o qual analisa o fenômeno do infanticídio indígena dentro da cultura nativa brasileira, utilizando o paradigma do transconstitucionalismo para discutir os conflitos entre as práticas culturais tradicionais e o ordenamento jurídico estatal e internacional. O estudo aborda as diferenças entre as culturas tradicionais e a ocidentalização dos direitos humanos, e como essas diferenças influenciam a aceitação e o respeito às tradições indígenas.

Artigo elaborado por Maria Fernanda Pereira Rosa , Livia Maria Ribeiro Gonçalves , Welliton Aparecido Nazário cujo título é: O IMPACTO DO POPULISMO NA ESTRUTURA CONSTITUCIONAL - UMA ANÁLISE DOS EFEITOS NA SEPARAÇÃO DOS PODERES, o qual faz uma análise ao populismo, com sua ênfase em líderes carismáticos e tendências autoritárias, representa uma ameaça significativa à estrutura constitucional, particularmente à separação dos poderes. Este fenômeno tem potencial para desestabilizar o equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, comprometendo as bases democráticas que garantem a autonomia e a independência dessas instituições.

Artigo elaborado por João Gaspar Rodrigues, Andre Epifanio Martins, cujo título é O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS “MEDIDAS NECESSÁRIAS” PARA ASSEGURAR OS DIREITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO, o qual busca reunir reflexões sobre a faculdade constitucional atribuída ao Ministério Público de promover as medidas necessárias para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, conforme estabelecido no artigo 129, II, da Constituição Federal. Tradicionalmente, o Ministério Público limitava-se a atuar conforme normas processuais e construções jurisprudenciais, sem explorar plenamente meios próprios ou inovadores. Este estudo visa investigar a cláusula executiva aberta "medidas necessárias" do artigo 129, II, para entender sua aplicação, alcance, sentido e impacto na efetividade das ações do Ministério Público.

Artigo elaborado por Livia Larissa Batista E Silva , Tatiane Pinheiro de Sousa Alves cujo título é OS 20 ANOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PAPEL DA JUSTIÇA. O trabalho analisa os 20 anos da

Emenda Constitucional 45/2004 e suas contribuições para a mitigação da deslegitimação do Judiciário brasileiro. Por meio de uma revisão bibliográfica abrangente (período de 2004 a 2024), o estudo explora os principais desafios enfrentados pelo Poder Judiciário Brasileiro após duas décadas de reformas estruturais, focando na importância das iniciativas de transparência na construção e manutenção da confiança pública.

Artigo elaborado por José Sérgio Saraiva , Polyana Marques da Silva cujo título é: OS EFEITOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DAS INCONSTITUCIONALIDADES LEGISLATIVAS POR OMISSÃO, o qual ressaltar que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe estimáveis mudanças para o contexto político e jurídico do país, como o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito e a supremacia do documento constitucional. Deste modo, os fenômenos da “judicialização” e do “ativismo judicial” confundem-se entre si, pois possuem premissas semelhantes, mas apenas o segundo é resultado de inconstitucionalidade por omissão, visto que o judiciário toma a iniciativa de regular os direitos carentes de norma.

Artigo elaborado por Graziela Fernanda Ferreira Guedes , Dorinethe dos Santos Bentes , Fabio Cardoso Batista, cujo título é: POVOS INDÍGENAS: INCLUSÃO DIGITAL E DEMOCRACIA, o qual resalta a diversidade cultural no espaço digital requer a inclusão das comunidades indígenas que o utilizam, inclusive, como instrumento de resistência sociocultural, na busca pela dignidade e reconhecimento de direitos. A presente pesquisa busca analisar como as limitações na inclusão digital influenciam na efetivação de direitos constitucionais, na garantia de participação social e até mesmo do processo democrático por parte de comunidades indígenas.

Artigo elaborado por Sérgio Felipe de Melo Silva, Felipe Costa Camarão, Roberta Silva dos Reis, cujo título é: PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA COMO REMÉDIO PARA O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO JUDICIAL, o qual aborda o princípio da segurança jurídica em um contexto de separação de poderes, considerando o fenômeno conhecido como "constitucionalismo abusivo judicial". O estudo busca responder à seguinte questão-problema: o princípio da segurança jurídica tem a capacidade de impedir o avanço do constitucionalismo abusivo judicial? O resultado da análise indica que o princípio da segurança jurídica desempenha um papel crucial na limitação desse tipo de constitucionalismo. Isso ocorre porque ele impede a atuação subjetiva e irracional por parte de juízes e tribunais, garantindo, dessa forma, a conformidade com o texto constitucional.

Artigo elaborado por Antonio Henriques Lemos Leite Filho, Walter Gustavo da Silva Lemos, cujo título é: TEOLOGIA CONSTITUCIONAL: UMA FORMA DE ESTUDO OU UMA

FORMA DE TORNAR ABSOLUTO UM AXIOMA? O trabalho analisa o conceito de teologia constitucional, bem como as suas conexões com as ideias de religião civil, teologia política, tudo para poder compreender tal expressão e o seu uso, já que em grande parte das vezes a expressão é utilizada como argumento de autoridade, como forma de conclusão de um raciocínio ou de uma afirmação de um determinado axioma. Assim, busca-se compreender a acepção de teologia constitucional e a sua funcionalidade para a interpretação da Constituição. Assim, é necessário compreender tais acepções sobre a interpretação da Constituição e a possível formação de um axioma.

Artigo elaborado por Ana Angélica Bezerra Cavalcanti , Mateus Ferreira de Almeida Lima, Yanna Maria Lima Leal de Alencar Pedroza cujo título é: TRANSCONSTITUCIONALISMO: DIÁLOGOS E INTERSEÇÕES ENTRE DIFERENTES ORDENS JURÍDICAS, o qual aborda o tema do transconstitucionalismo, uma vertente contemporânea do pensamento jurídico que se concentra nas relações interjurisdicionais e no diálogo entre diferentes ordens jurídicas. Este estudo se insere no contexto mais amplo do Direito Constitucional e Internacional, buscando compreender as implicações e complexidades inerentes à interação entre sistemas jurídicos soberanos, cujo objetivo consiste em analisar as principais teorias e conceitos relacionados ao transconstitucionalismo, bem como identificar as diferentes abordagens adotadas por estudiosos nessa área.

Artigo elaborado por Ovídio Macedo Oliveira , Fernanda Da Silva Borges cujo título é: TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INÉRCIA LEGISLATIVA E FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. O presente trabalho investigou o problema da inércia legislativa frente à efetivação das normas constitucionais presente no ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com a história política do país. O objetivo central da pesquisa foi desenvolver um estudo analisando a falta de leis regulamentadoras de normas constitucionais que exigem ação posterior do poder legislativo, buscando entender os motivos jurídicos, históricos e políticos que resultam na omissão legislativa, especialmente voltada aos direitos sociais.

Todos os artigos suscitam debates e contribuem para o avanço das discussões a partir das investigações realizadas, mantendo vivo o processo de compreensão dos institutos jurídicos não somente vigentes no Brasil como também em organismo internacionais cujas decisões impactam na dinâmica da sociedade brasileira.

Por tudo isso, recomendamos a leitura dos artigos que integram esta coletânea.

Boa leitura.

Caio Augusto Souza Lara - ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Horácio Monteschio - UNIPAR - UNIVERSIDADE PARANAENSE

O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E AS CRÍTICAS À SUA EXTENSÃO SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO DOS ENTES SUBNACIONAIS

THE ART. 113 OF THE TRANSITIONAL CONSTITUTIONAL PROVISIONS ACT AND ITS REPERCUSSION ON THE LEGISLATIVE PROCESS OF SUBNATIONAL ENTITIES.

Bruno Schuch Leão

Resumo

O art. 113 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) foi trazido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como Teto de Gastos e enuncia que: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. A EC nº 95/2016 incorporou ao ordenamento jurídico o Novo Regime Fiscal, visando a promover um ajuste fiscal na União, tendo por foco o controle das despesas obrigatórias da União, dentro de um ciclo de 20 anos. Apesar do claro endereçamento do art. 113 da ADCT ao processo legislativo da União, a partir de uma interpretação sistemática da EC nº 95/2016, tem prevalecido o entendimento, capitaneado pelo Supremo Tribunal Federal, de que o dispositivo é de observância obrigatória também para os Estados e Municípios. O presente trabalho aborda as críticas a esse entendimento, a partir dos argumentos principais sustentados pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Emenda constitucional 95/2016, Teto de gastos, Processo legislativo, Proposição legislativa, Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Abstract/Resumen/Résumé

The art. 113 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT) was introduced by Constitutional Amendment No. 95, of December 15, 2016, known as the Spending Ceiling and states that: “The legislative proposal that creates or changes mandatory expenditure or revenue waiver must be accompanied by an estimate of its budgetary and financial impact”. The EC No. 95/2016 incorporated the New Fiscal Regime into the legal system, aiming to promote fiscal adjustment in the Union, focusing on controlling the Union's mandatory expenses, within a 20-year cycle. Despite the norm's clear address to the Union's legislative process, based on a systematic interpretation of EC nº 95/2016, which aims to improve the Union's fiscal situation, the understanding has prevailed that art. 113 of the ADCT is also mandatory for States and Municipalities. This work addresses the context in which this precept was created and the criticisms of this understanding, which has been led by the Federal Supreme Court.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional amendment 95/2016, Spending ceiling, Legislative process, Legislative proposal, Budgetary and financial impact estimate

1. INTRODUÇÃO

Chama atenção na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, replicada pelos Tribunais dos Estados, a reiterada invalidação de normas estaduais (e municipais) pela ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas que supostamente criam ou alteram despesas obrigatórias, ou, ainda, que promovam renúncia de receita.

Essas decisões têm, em comum, a compreensão de que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, deve ser incorporado, em caráter obrigatório, aos processos legislativos de todos os entes da federação.

Uma análise detalhada do dispositivo, considerando o direcionamento dado pela própria EC nº 95/2016 e o seu contexto de gestação, a partir da crise fiscal da União que se buscava conter, oferece resistências ao entendimento de que o art. 113 da ADCT também deve ser observado pelos Estados e municípios, como se verá a seguir.

2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, também chamada de Teto de Gastos, incorporou ao ordenamento jurídico o Novo Regime Fiscal, visando a promover um ajuste fiscal na União.

Nesse sentido destaca-se da exposição de motivos da então proposta de emenda constitucional:

“Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência Proposta de Emenda à Constituição que **visa criar o Novo Regime fiscal no âmbito da União**. Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal.” (GN)

Pretendeu-se, com a EC nº 95/2016, diminuir, a longo prazo, o sucessivo endividamento da União frente ao Produto Interno do Brasil, e com isso promover a retomada do crescimento econômico, de maneira sustentável (Cassi e Gonçalves, 2020, p. 12).

Em suma, as despesas primárias da União passam a ter um teto que deverá ser observado ao longo dos próximos vinte anos, cujos parâmetros são os gastos do exercício de 2016, reajustados ano a ano pela inflação.

A propósito prescreve o art. 106 da EC nº 95/2016:

“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.”

Dentre os mecanismos pensados pelo legislador, tem-se a exigência de estudo que avalie o impacto financeiro e orçamentário de proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita.

Esse mecanismo foi incorporado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com assento no art. 113, objeto de estudo neste trabalho.

3. EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

O atrelamento de proposições legislativas a estudos voltados ao controle fiscal remonta-se à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Designada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visa a garantir a gestão fiscal responsável, segundo quatro pilares: ação planejada, transparência, controle e cumprimento de metas e limites fiscais.

A LRF inseriu como requisito ao procedimento legislativo a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro a projetos de lei que impliquem a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de

diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357) (GN)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Nos termos do § 1º do art. 14 da LRF, haverá renúncia de receita sempre que se fizer presente algum benefício de natureza fiscal ou tributária cujo resultado seja a redução dos ingressos nos cofres públicos.

Nesse passo, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro tem a finalidade de “demonstrar que a perda de um determinado nível de receitas não irá impactar negativamente o orçamento e as contas públicas.” (Piscitelli, 2018, p. 107).

Pondera Tathiane Piscitelli ser evidente que haverá uma queda (matemática, inclusive), mas que justificativas políticas e especialmente econômicas (como o incentivo de determinado setor) poderão superar essa perda (ibidem).

Com efeito, a perda de determinada receita poderá ser compensada pela mudança de comportamento dos contribuintes beneficiados, que poderão dar direcionamento diverso a esses recursos, compensando a perda de receitas.

A renúncia de receita não é proibida, mas exige-se estudo que a quantifique em confronto com o orçamento a ser executado, o que passa a integrar o processo legislativo, compondo elemento de análise dos parlamentares e do chefe do executivo, para sanção ou veto.

A constitucionalidade do art. 14 da LRF foi reconhecida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2238, do Supremo Tribunal Federal, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes.

O Ministro enfatizou o valor da nova exigência para municiar o processo legislativo com informações precisas sobre o impacto da medida legislativa para o orçamento público, permitindo-se uma compreensão efetiva dos seus reflexos a partir do quadro orçamentário vigente e futuro:

“O que o art. 14 da LRF se propõe a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis.”

4. O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT)

O art. 113 da ADCT foi trazido pela predita EC nº 95/2016 e enuncia que: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Portanto, qualquer proposição legislativa, inclusive medida provisória, que crie ou altere despesa obrigatória, deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto ao erário, “de modo que, uma vez aprovada, não venha a extrapolar os limites impostos pelo NRF [Novo Regime Fiscal]” (Cassi e Gonçalves, 2020, p. 12)

Vê-se que o art. 113 do ADCT deu estatura constitucional ao art. 14 da LRF. mas foi além.

A previsão contida na LRF tinha por alvo a renúncia de receita como decorrência de benefícios de natureza tributária.

Já a estimativa de impacto orçamentário e financeiro tratada no art. 113 do ADCT exige o estudo também para as proposições que criem ou alterem despesas obrigatórias. É dizer, não se resume aos projetos de lei que veiculem benefícios de natureza tributária.

5. IMPACTOS NO PROCESSO LEGISLATIVO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O processo legislativo pode ser tipicamente compreendido como o processo de formação de leis, que tem sua matriz na Constituição da República e encontra-se regulamentado por outros instrumentos normativos, como regimentos internos das casas legislativas e a Lei Complementar nº 95/1998 (Cavalcanti Filho, 2023, p. 30).

Para João Trindade Cavalcanti Filho, enquanto o processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados, o procedimento legislativo “é a ordem (juridicamente predefinida) em que se praticam os atos de um processo” (ibidem).

Sob essa perspectiva, o estudo de impacto orçamentário-financeiro se apresenta como requisito formal que se insere na cadeia de atos a serem praticados no processo legislativo - embora a lei não discipline o momento adequado de apresentação, o órgão responsável por sua confecção e a metodologia a ser empregada.

O Supremo Tribunal Federal conta, atualmente, com entendimento consolidado no sentido de que o art. 113 do ADCT aplica-se ao processo legislativo de todos os entes da Federação, entendimento que tem sido seguido pelos Tribunais de Justiça dos Estados, em reverência à missão daquela Corte de dar a palavra final em matéria constitucional.

Na ADI 5816, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 05/11/2019, impugnava-se a Lei nº 4.012/2017 do Estado de Rondônia, que afastava a incidência do ICMS sobre serviços prestados a igrejas e templos de qualquer culto.

A Corte, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da norma por vício formal consistente na ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 113 do ADCT.

Assinalou o Relator que, como a norma impugnada resultou em benefício fiscal com impacto sobre a arrecadação do ente político, deveria ser observado o teor do art. 113 do ADCT. E que esse preceito, portanto, não poderia ter sua incidência afastada sobre o processo legislativo em curso, independentemente da fase procedimental em curso na Casa Legislativa.

Além de enfatizar a importância da nova exigência para a qualificação do debate legislativo sob a perspectiva do direito comparado e da transparência, ponderou que a norma detinha caráter nacional, editada sob a competência da União de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro:

“(…) a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, CR/88), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar

sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).”

Com base nisso, concluiu que em “que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.”

Na ADI 6303/RR, julgada em 14/03/2022, por unanimidade, o Relator, Ministro Luis Roberto Barroso, apresentou três argumentos principais pelos quais o art. 113 do ADCT seria de observância obrigatória pelos Estados-membros e municípios:

“Primeiro, a redação do dispositivo constitucional em tela não determina que a regra seja limitada à União. Refere-se, genericamente, à “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita”, pelo que, em princípio, seria possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, como visto, a norma em questão, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.”

O primeiro argumento é de que o dispositivo não trazia direcionamento textual para a União. O segundo argumento é de matriz principiológica. O art. 113 da ADCT promove a gestão fiscal responsável, o que concretiza os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No terceiro argumento a Corte faz uma autorreferência ao tratamento do tema à luz do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo qual o art. 113 do ADCT, de mesma índole, deveria ser estendido a todos os entes da Federação.

A orientação foi tomada por unanimidade, ressalte-se, o que tem sido observado nos julgados mais recentes da Corte (e.g. RE 1.343.429, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024).

Dentre as vozes dissidentes no Supremo Tribunal Federal, antes da consolidação do atual entendimento, cita-se o Ministro Marco Aurélio, aposentado em 09/07/2021, que, na ADI 5816 - já mencionada -, rejeitou a exigência do estudo em alusão como condição de procedibilidade do devido processo legislativo.

Destacou o Ministro que o preceito foi inserido na EC 95/2016, de caráter transitório e limitado à União, de modo que não poderia servir de parâmetro de constitucionalidade para atos normativos editados pelos demais entes federados.

A mesma posição foi encampada pelo Ministro Celso de Mello, para quem o art. 113 do ADCT teria como único destinatário a União e que a exigência não se traduziria norma de reprodução obrigatória pelas unidades federadas subnacionais (RE 650.898/RS; RE 1.158.273)

De igual modo manifestou-se o Ministro Edson Fachin na ADI 6.074, cujos fundamentos merecem reprodução:

“A compreensão que tenho defendido de federalismo cooperativo não permite ingerências indevidas no âmbito de atuação dos entes federados, inexistindo, afinal, hierarquia entre eles. Nesse caso, ademais, foi expressa a opção do Constituinte derivado de restringir as novas regras fiscais, inclusive a regra de processo legislativo do art. 113 do ADCT, à União. Assim, ainda que bem-vinda, a regra de equilíbrio orçamentário como requisito de validade do devido processo legislativo não se aplica aos Estados e municípios”

Com a aposentadoria dos Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio e o reposicionamento do Ministro Edson Fachin, passou a prevalecer, de forma plena, o entendimento de que o art. 113 do ADCT se aplica ao processo legislativo dos Estados e municípios.

Na ADI 6303/RR, supracitada, aliás, fixou-se a tese de que: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”.

6. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO NOS TRIBUNAIS DOS ESTADOS.

O processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, instaurável perante os Tribunais de Justiça locais, deve ter por objeto leis ou atos normativos municipais e/ou estaduais, desde que contestados, unicamente, em face da própria Constituição do Estado-membro, que representa, nesse contexto, o parâmetro de controle admitido pela Constituição da República.

A Constituição da República de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membros, erigiu a própria Constituição estadual à condição de parâmetro único e exclusivo de verificação da validade das leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º):

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

De maneira excepcional, é possível invocar-se como parâmetro de constitucionalidade a própria Constituição da República, desde que se trate de preceito de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.

A propósito, confira-se o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 106, I, C, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, TENDO COMO PARÂMETRO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 125, § 2º, DA CRFB/1988. PLURALIDADE DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO. ATRIBUIÇÃO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO OU DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EXERCEREM O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUANDO SE TRATE DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. 1. É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. 2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local. 3. A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição. 4. A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição da República. 5. Ação direta

de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.

(ADI 5646, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 07-02-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 07-05-2019 PUBLIC 08-05-2019)

Ana Paula Barcelos destaca a limitação da autonomia dos Estados, apontando que a Constituição de 1988 prevê uma grande quantidade de normas que devem obrigatoriamente ser observadas pelos Estados. E, assim, reproduzidas em suas Constituições, o que ora se chama de “normas de reprodução obrigatória” (2018, p. 658).

As normas de reprodução obrigatória não estão indicadas na Constituição da República, tratando-se de uma construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Podem-se citar como exemplos, as regras da CR/88 que tratam da organização político-administrativa, competências, separação dos Poderes e processo legislativo, regras essas que se consideram inscritas nas Constituições dos Estados, mesmo que não estejam textualmente disciplinadas.

7. CRÍTICAS AO ENTENDIMENTO DE QUE O ART. 113 DO ADCT É DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ENTES SUBNACIONAIS

Como antecipado, o entendimento do Supremo Tribunal Federal tem sido reproduzido pelos Tribunais de Justiça dos Estados, repercutindo sobre grande parcela das decisões tomadas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Parte das críticas a esse entendimento enfatiza a impossibilidade de um dispositivo inserto nas Disposições Transitórias, que não têm, a rigor, caráter generalista, ser tratado como norma de reprodução obrigatória nos Estados-membros.

Lênio Streck (2023, P. 490) endossa esse coro, ao sustentar a impossibilidade de impugnação de norma municipal perante o Tribunal Estadual, se a norma violada é das disposições transitórias da CR/88.

O Autor rechaça a existência de princípio de abrangência nacional veiculado no ADCT, que tratam de matérias específicas e que se esgotam quando do implemento do seu desiderato:

“E uma lei municipal que assegure estabilidade no emprego aos servidores celetistas que possuem contrato de trabalho celebrado com o Município, antes de 05.10.1988, pode ter sua constitucionalidade arguida perante o Tribunal de Justiça, por ofensa a dispositivo que estabelece a obrigatoriedade do concurso público, se a norma violada é das disposições transitórias da CF? Nesse caso, a resposta conduz para a impossibilidade de se intentar ação direta de inconstitucionalidade junto ao Tribunal estadual, **uma vez que os preceitos previstos nas Disposições Transitórias tratam de matéria específica, não se traduzindo, neles, qualquer princípio de abrangência nacional**, a menos que se conduza a fundamentação para outro dispositivo da Constituição, que, ao mesmo tempo, possa estar sendo violado pelo ato normativo em causa. **As Disposições Transitórias possuem características próprias, esgotando-se quando do implemento de seu desiderato**. Alias, especificamente com relação à estabilidade, o art. 19 esgota a matéria, inclusive explicitando as implicações acerca da estabilidade dos servidores municipais e estaduais.” (GN)

Sob essa ótica, a crítica é voltada à admissão do ADCT como parâmetro de controle de constitucionalidade obrigatório pelos entes subnacionais, com ênfase para a falta de generalidade das Disposições Transitórias e do seu caráter temporário.

Outro aspecto que ganha relevo é o entendimento de que o art. 113 do ADCT tratar-se-ia de norma geral veiculada pela União, no exercício da competência legislativa concorrente entre a União, Estados-membros e Distrito Federal.

Isso porque “Direito Financeiro” é elencada no art. 24, I, da Constituição da República, como uma das matérias que competem a esses entes legislarem de forma concorrente.

Sobre o tema comenta André Ramos Tavares (2020, p. 1.137)

“O art. 24 da Constituição brasileira indica o estabelecimento de um “condomínio legislativo” entre entidades federativas. Trata-se daquilo que a Constituição denominou como competência concorrente entre União, Estados-membros e DF. Compete a esses entes legislar, em caráter concorrente, ou seja, concomitantemente, sobre os temas ali elencados.

(...)

Ocorre, aqui, uma técnica de repartição vertical das competências. Não se confunde com a competência comum (ou cumulativa), do art. 23, que é administrativa e paralela (horizontalmente distribuída).

Na competência legislativa concorrente as normas gerais cabem à União, e aos Estados membros cabem as normas particulares. Por isso a competência dos Estados membros é denominada *complementar*, por adicionar-se à legislação nacional no que for necessário. Também à União cabe legislar sobre normas particulares para seu âmbito.”

Sobre o que tem sido chamado de “norma geral”, para esse fim, Tavares reporta-se a conceituações do próprio Supremo Tribunal Federal, que entendem que a generalidade da norma decorreria de sua (i) *possível aplicação federativa uniforme* e (ii) maior *abstração*, de sua *semelhança aos princípios*. (Tavares, 2020, p. 1138)

Sem pretender um aprofundamento sobre o assunto, o que escaparia aos propósitos do texto, é possível compreender o estranhamento que o entendimento em discussão causa a partir dessa linha argumentativa.

Se a EC 95/2016 constitui regramento jurídico dirigido especificamente à União, o que está evidente da exposição de motivos da PEC e do texto expresso do art. 106, não é de lógica compreensão que o art. 113 trazido pela referida EC e incorporado ao ADCT, ostentaria esse caráter generalista e de abstração que razoavelmente pudesse implicar os entes subnacionais.

Ao que se apresenta, trata-se de regramento que, embora dentro da competência concorrente, foi legislado pela União em seu próprio âmbito, sem pretender trazer disciplinas de caráter geral com forças de vincular os Estados e Distrito Federal.

Endossando essa crítica, Fernando Facury Scaff comenta que a leitura do art. 113 do ADCT deve ser feita de forma sistemática, conduzindo à reposta de dirigir-se somente à União (Scaff, 2020).

São convincentes, nessa perspectiva, as críticas ao entendimento do Supremo Tribunal Federal a partir de uma postura ativista no enfrentamento dessa matéria.

De fato, o Tribunal, para sustentar sua posição, se baseia, em larga medida, em argumentos abrangentes, interdisciplinares e principiológicos. Nesse último caso, enfatizando a vocação da medida para a qualificação do processo legislativo e para a promoção da gestão fiscal responsável.

Rodrigo Brandão aborda, ao encontro desse raciocínio, a aproximação do STF de doutrinas neoconstitucionalistas, “em virtude da admissão da aplicação direta de princípios

constitucionais, e do uso de argumentos não estritamente jurídicos e de métodos de raciocínio mais fluidos” (Brandão, 2022, p. 222).

Explica que:

“De fato, há atualmente não apenas uma maior abertura a argumentos interdisciplinares, como o STF tem cada vez mais fundado as suas decisões em teorizações amplas e profundas. Com efeito, é cada vez mais frequente no STF a adoção de teses jurídicas abrangentes - vez que incidem não apenas ao caso concreto, mas sobre um amplo leque de hipóteses que guardam alguma similaridade entre si -, e profundas - já que enfatizam complexas teorias que embasam em princípios de alta densidade moral em detrimento de regras jurídicas preexistentes”. (ibidem).

É dizer, em detrimento de uma interpretação sistemática e direta, lendo-se o art. 113 do ADCT a partir do direcionamento textualmente indicado no veículo normativo que o criou (instituição de um novo regime fiscal da União), a Corte apresenta teorizações complexas que justificam a extensão de sua aplicação para além do que prevê a norma.

A interpretação jurídica do preceito, considerando os demais dispositivos da PEC que o criou e a finalidade explícita e contextualizada dessa emenda levaria, sem maiores esforços, à conclusão de que o art. 113 do ADCT não seria de observância obrigatória pelos entes subnacionais. A uma, por não se tratar de norma geral editada sob a competência legislativa concorrente, a duas, porque o ADCT, a rigor, não serve como parâmetro obrigatório a ser observado pelos demais entes, dada a sua natureza transitória e não generalista.

A despeito disso, a interpretação sistemática ordinária é preterida por formulações abrangentes e interdisciplinares que, em essência, trazem elevado conteúdo moral e principiológico. Reporta-se, no ponto, às ADIs 5816 e 6303, acima mencionadas, que sustentam a posição da Corte sob essa ótica.

Para tanto, a Corte exalta a responsabilidade fiscal e a relevância da medida para o alinhamento do Brasil com as boas práticas de outros países, enfatizando os princípios da moralidade, impessoalidade e o aprimoramento do processo legislativo.

8. A QUESTÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Outro aspecto da discussão que merece ênfase e resvala em atecnia na aplicação da exigência contida no art. 113 da ADCT é o alcance da norma no que pertine às chamadas “despesas obrigatórias”.

A escolha da expressão não foi por acaso e remete-se à finalidade e roupagem jurídica trazida pelo Teto de Gastos.

Como afirmado, o Teto de Gastos foi trazido a partir de uma abordagem de contenção de despesas e não de criação de impostos. Por isso, a norma ataca as chamadas despesas obrigatórias.

As despesas obrigatórias são aquelas que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, cuja execução é mandatória.

Entram como exemplo de despesas obrigatórias, portanto, as transferências constitucionais, sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados e municípios, despesas de pessoal e encargos sociais, despesas decorrentes de dívidas públicas, benefícios previdenciários, abono salarial, seguro-desemprego e débitos judiciais.

São gastos não discricionários que comprometem significativa parcela do orçamento público do Brasil e, nessa perspectiva, consistem um dos objetos centrais de enfrentamento da EC nº 95/2016.

É oportuna, no ponto, a contextualização feita por Tathiane Piscitelli sobre a criação da EC nº 95/2016 e o enfoque desta norma sobre o controle das despesas obrigatórias (2018, p. 121):

“No contexto da análise das despesas obrigatórias presentes no texto constitucional, é relevante destacar recente alteração constitucional, que estabeleceu um teto para o gasto com tais necessidades públicas – notadamente saúde e educação: trata-se da Emenda Constitucional nº 95/2016, que ficou conhecida como a “PEC do teto dos gastos”.

A aprovação da EC deu-se logo após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, como tentativa do governo Temer de combater a crise econômica instalada no país desde o segundo semestre de 2014.

Segundo a leitura da equipe econômica de Temer, o enfrentamento da crise deveria se dar pelo contingenciamento de despesas e não pelo aumento de tributos – o Brasil possui a maior carga tributária dentre os países da América Latina e, ainda assim, onera a população em mais de dez pontos percentuais à média desses países, que é de 21,7%⁷. Não haveria, portanto, mais espaço para qualquer majoração nesse sentido, sob pena de comprometimento da atividade produtiva e, mais ainda, da eficiência arrecadatória. Por essa razão, a saída estava na redução das despesas.

Um olhar minucioso sobre a composição das despesas públicas revela que aproximadamente 63% do total do gasto público não financeiro do Brasil (despesas primárias) relacionam-se com despesas realizadas com seguridade social, educação e saúde. Trata-se, portanto, do maior gargalo,

desconsideradas as despesas com juros. Diante desse diagnóstico, a equipe econômica de Temer passou a defender a necessidade de controlar os gastos nessas áreas.

Esse controle em si é um problema, na medida em que as despesas obrigatórias com saúde e educação são vinculadas à arrecadação tributária. Portanto, quanto mais se arrecada, mais se gasta. E quanto mais se gasta, maior a necessidade de despesa no futuro, para assegurar a manutenção da estrutura construída a partir dos gastos passados.”

Somando-se a esse quadro fático que embasou o novo regime fiscal da União, aponta João Ricardo Carvalho Lima Santos que as despesas obrigatórias chegaram a representar, em 2016, mais do que 100% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União (2020, p. 11).

O que se argumenta a partir desse panorama é o quanto a EC nº 95/2016, não só está intimamente ligada à crise fiscal da União, direcionando suas proposições jurídicas para esse ente, como traz o foco para o controle de suas despesas obrigatórias.

A leitura do art. 113 do ADCT não deixa dúvidas. Além das hipóteses de renúncia de receita (concessão de incentivos e benefícios tributários, financeiros e creditórios), a apresentação do estudo de impacto orçamentário-financeiro será indispensável se a proposta legislativa implicar aumento ou alteração de despesas obrigatórias.

Não entram nesse cálculo despesas criadas como resultado de determinada política pública, própria do campo discricionário do governante, que não necessariamente irá gerar despesa obrigatória continuada.

Atenta-se aqui ao risco de que o art. 113 do ADCT ganhe interpretação ainda mais ampliativa, passando-se a exigir a estimativa de impacto orçamentário financeiro a quaisquer propostas legislativas que impliquem aumento de despesas, independentemente de sua natureza.

Um dos problemas concretos decorrentes dessa hipótese, além do descolamento jurídico do campo de incidência da norma, são as dificuldades técnicas impostas ao processo legislativo dos municípios, notadamente quando não se sabe, ao certo, se haverá impacto ao erário e, em caso positivo, sua dimensão estimada.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exigência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro para as proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou promovam renúncia de receita traz

para o mundo jurídico, com implicação direta sobre o processo legislativo, relevante mecanismo para o aprimoramento da deliberação legislativa.

Qualifica-se o debate legislativo, municiando seus protagonistas com um levantamento estimado do impacto de determinada proposta de lei sobre o orçamento público. Contorna-se, ao menos na intenção, a irresponsabilidade fiscal historicamente verificada ao final do mandato, no qual o governante faz passar proposições de apelo popular, à revelia de deliberações que considerem, efetivamente, o impacto sobre o quadro fiscal do ente político, notadamente em situações de crise financeira.

Para os parlamentares, que não têm a iniciativa constitucional sobre as leis orçamentárias, colhem-se frutos também importantes, na medida em que poderão ser cobrados pela falta de cuidado com a fiscalidade em suas proposições legislativas.

Justificativas relacionadas à gestão fiscal responsável e ao aprimoramento do processo legislativo, contudo, não parecem suficientes para transformar a obrigação contida no art. 113 do ADCT em regra de observância obrigatória pelos Estados e municípios.

Sob a competência legislativa concorrente em Direito Financeiro, a regra, lida em consonância com a EC que a veiculou (EC 95/2016), não traz previsão de caráter nacional que pudesse razoavelmente ser estendida para os entes subnacionais.

A transitoriedade da norma, porque associada a regime fiscal previsto para vigorar por vinte exercícios financeiros – além de incluída no próprio ADCT - reforça essa percepção, demonstrando sua íntima conexão com a crise fiscal da União, e não do país como um todo.

A já restrita autonomia legislativa dos Estados e municípios recomenda uma postura cautelosa da União em formular leis gerais no âmbito da competência legislativa concorrente, sob pena redução do limitado campo de autonomia dos demais entes federados, com regras supostamente gerais, que não dialogam com as particularidades locais e regionais desses entes.

Nesse prisma, deve ser lido com reticências o entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal pela extensão obrigatória do art. 113 do ADCT para os demais entes federados, entendimento esse com forte apoio em argumentos multidisciplinares e consequencialistas.

A rigor, argumentos dessa natureza devem ser utilizados pelas Cortes como reforço argumentativo, em especial se a interpretação sistêmica do dispositivo em estudo é suficiente para a conclusão de que ele é voltado para a União e, por consequência, ao processo legislativo desse ente.

Estabelecido o alcance da norma pelo Supremo Tribunal Federal, deve-se atentar, ainda, para o seu direcionamento às chamadas despesas obrigatórias, evitando-se que a exigência do estudo se estenda para proposições legislativas que alterem despesas que não assumam feição de mesma ordem - impositiva - ao ente federado interessado.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0DA688CE9158A9B966E67B61F2061032.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acessado em 24/07/2024.

BRASIL. Constituição da República de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31/07/2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 31/07/2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5816, relator(a): Alexandre De Moraes, tribunal pleno, julgado em 05-11-2019, processo eletrônico dje-257 divulg 25-11-2019 public 26-11-2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205816%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6303, relator(a): Roberto Barroso, tribunal pleno, julgado em 14-03-2022, processo eletrônico dje-052 divulg 17-03-2022 public 18-03-2022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206303%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.343.429, relator(a): Dias Toffoli, tribunal pleno, julgado em 09-04-2024, processo eletrônico dje-s/n divulg 17-04-2024 public 18-04-2024). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201343429%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6074, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 21-12-2020, processo eletrônico DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206074%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2238, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24-06-2020, processo eletrônico. DJe-218 DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-228 DIVULG 14-09-2020 PUBLIC 15-09-2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202238%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 650898, relator(a): Marco Aurélio, relator(a) p/ acórdão: Roberto Barroso, tribunal pleno, julgado em 01-02-2017, acórdão eletrônico repercussão geral - mérito dje-187 divulg 23-08-2017 public 24-08-2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20650898%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1158273 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06-12-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201158273%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em 31/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5646, Relator(a): Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 07-02-2019, processo eletrônico DJe-094 DIVULG 07-05-2019 PUBLIC 08-05-2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=>

[%22RE](#)

[%201158273%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true.>](#) Acesso em 31/07/2024.

CASSI, Guilherme Helfenberger Galino; GONÇALVES, Oksandro Osdival. Emenda Constitucional 95/2016: Propósito e Consequências do Novo Regime Fiscal. **Revista do Programa de Pós Graduação em Direito - UFC**. Fortaleza - Ceará. v. 40. n. 1. (p. 1-23), janeiro/junho de 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/41434/162317>. Acessado em 24/07/2024.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_obrigatoria#:~:text=Despesa%20que%20a%20Uni%C3%A3o%20tem,os%20benef%C3%ADcios%20da%20previd%C3%Aancia%20social. Acesso em 24/07/2024.

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. **Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. 2020**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF.

SCAFF, Fernando Facury. **O Supremo Tribunal Federal e o impacto das renúncias fiscais estaduais**. Consultor Jurídico. 28/12/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-28/stf-impacto-renuncias-fiscais-estaduais/#:~:text=113.,pois%20nela%20nenhum%20%C3%A9%20excepcionado.>> Acesso em 24/07/2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.