

**XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI GOIÂNIA – GO**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**ERIBERTO FRANCISCO BEVILAQUA MARIN**

**FERNANDO LOBO LEMES**

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 Napolini - 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 - IMED – 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 – Goiás

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 - Unicuriúba – 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

---

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara

Eriberto Francisco Bevilaqua Marin

Fernando Lobo Lemes – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-766-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

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

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
Universidade Federal de Goiás e Programa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas  
Goiânia - Goiás  
<https://www.ufg.br/>

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I, durante o XXVIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado em Goiânia-GO, de 19 a 21 de junho de 2019, sob o tema geral: “Constitucionalismo crítico, políticas públicas e desenvolvimento inclusivo”, evento realizado em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Goiás. Foram parceiros a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, a Escola Superior da Advocacia - OAB-GO, o Centro de Formação Jurídica da PGE-GO e a Universidade de Rio Verde (UniRV) e apoiadores o Centro Universitário de Goiás (UniAnhanguera), a Faculdade Sensus, a Faculdade Evangélica Raízes e o Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica).

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional, dos reflexos do constitucionalismo na atuação do Poder Judiciário e dos órgãos relacionados às funções essenciais à justiça e da discussão sobre a própria democracia.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares. Dessa forma, os 21 (vinte e um) artigos ora publicados, guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

No artigo intitulado “A DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA SOCIEDADE DE RISCO: UMA RELEITURA GARANTISTA DA CONSTITUIÇÃO A PARTIR DA NOVA HERMENÊUTICA”, as doutorandas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI-SC Mariana Faria Filard e Maria Lenir Rodrigues Pinheiro propõem uma releitura garantista da Constituição Federal, apontando a relevância de se proceder a uma nova hermenêutica constitucional no tocante à aplicação dos princípios e garantias fundamentais no âmbito do Direito Penal e Processual Penal. Buscaram, com o trabalho, uma abordagem

crítica da temática, conferindo dinamicidade ao Direito por meio da defesa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A metodologia empregada quanto à fase de investigação foi o método indutivo, na fase de tratamento dos dados o cartesiano, com as técnicas do referente, da pesquisa bibliográfica e do fichamento, conforme diretrizes metodológicas para a concretização dos objetivos.

Em “A DEMOCRACIA BRASILEIRA E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DA SUA INTERVENÇÃO NAS FUNÇÕES TÍPICAS DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO”, o casal de pesquisadores Delfim Bernardes e Joana Cristina Paulino Bernardes ressaltaram que a integração da Ciência Política nos dias atuais é de uma importância ímpar no nosso ordenamento jurídico, trazendo novas diretrizes, em especial uma nova maneira de observar a democracia. Partindo de uma análise histórica da tripartição das funções clássicas do Estado, o conceito de democracia foi investigado sob a ótica da outorga de poder do povo aos representantes. Também está presente no artigo o tema da judicialização e o ativismo judicial no sistema democrático brasileiro, em que o Judiciário interpreta a aplicação da norma existente sem invadir a esfera de competência dos demais Poderes. Foi utilizado o método indutivo-dedutivo e revisão bibliográfica.

Por sua vez, Ridivan Clairefont de Souza Mello Neto, mestrando pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA), e o pesquisador do mesmo Estado Renan Azevedo Santos, na pesquisa chamada “A EFETIVIDADE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: A RELAÇÃO ENTRE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E ATIVISMO JUDICIAL”, investigaram em que medida a ampliação da jurisdição constitucional implica ou não em aprofundamento do ativismo judicial. Partiram de uma análise qualitativa bibliográfica centrada em comentadores do tema, avaliando a relação entre os mecanismos de controle constitucional e o processo de judicialização da política. Analisaram também, à luz de determinadas visões de democracia, a legitimidade ou não da atuação judicial em casos essencialmente políticos. Por conclusão, entenderam que a ampliação da jurisdição constitucional possibilitou expansão da atuação judicial, atuação esta que dependerá do papel que se atribui a cada um dos poderes, a depender da visão do fenômeno democrático.

Em mais um trabalho desta coletânea, foi analisada a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal de congelamento dos gastos públicos. O objetivo principal foi analisar se o texto legal configura norma jurídica de efeito placebo. O estudo é delineado por pesquisa bibliográfica e documental e o método de abordagem o indutivo. A análise do conteúdo da norma que fixou o teto dos gastos públicos e da justificativa apresentada pelo autor do projeto, com a constatação relativa aos resultados parciais, desde a vigência dessa norma, induzem à conclusão de que a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos é

placebo jurídico. A pesquisa denomina-se “A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS É PLACEBO JURÍDICO” e foi realizada por João Hélio Ferreira Pes, Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Já na investigação científica “A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA COMO ELEMENTO TRANSFORMADOR DA SOCIEDADE”, Gregorio Menzel, mestrando pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, e Clayton Reis, seu Professor e membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Direito pela mesma instituição, abordaram o conceito de função social da empresa, trabalhando a sua origem, seu regramento constitucional e as principais vertentes de interpretação da função social da empresa. Conferiram especial enfoque em perceber a empresa como um elemento transformador da sociedade, de forma a promover a justiça social.

De Minas Gerais veio o trabalho “A SEPARAÇÃO DE PODERES: A AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS PELO PODER JUDICIÁRIO”, escrito pelo Professor Doutor Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, e o mestrando Reinaldo Caixeta Machado. O artigo faz uma análise da legitimidade legiferante do Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que dá relevo à matéria ambiental. Em contraponto, traz o limite razoável de distanciamento do judiciário na implantação de políticas públicas ambientais. Como resultado, verificaram que, nas questões de cunho ambiental, nem sempre o judiciário está apto a fazer uma análise adequada do tema. No entanto, a razoabilidade mostrará quando deverá ser mantida a posição do judiciário relativamente às questões voltadas para a normatização de políticas públicas na proteção do meio ambiente. Valeram-se do método de raciocínio dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Marcos Augusto Maliska, Professor Adjunto de Direito Constitucional do Programa de Mestrado em Direito do UniBrasil Centro Universitário, em Curitiba, e o Professor Hewerston Humenhuk, mestre em Direitos Fundamentais do Programa de Mestrado da Universidade do Oeste de Santa Catarina, desenvolveram o instigante trabalho de pesquisa intitulado “AUTORITARISMO JUDICIAL”. Nele, afirmam que o movimento de “Lei e Ordem” deslocou o Poder Judiciário de uma perspectiva garantista para outra, de natureza punitivista, incorporando dois objetivos institucionais: os combates à corrupção na administração pública e à criminalidade em geral. O deslocamento da ideia de um juiz vinculado à lei, para um juiz comprometido com a efetividade da Constituição, levou ao voluntarismo jurisprudencial, caracterizado pela existência de decisões judiciais sem qualquer preocupação com a coerência e a integridade inerentes ao chamado direito

jurisprudencial. A combinação entre a incorporação de objetivos institucionais de moralização e ordem, e o voluntarismo jurisprudencial, degenerou em autoritarismo judicial.

A seu turno, no trabalho “DEMOCRACIA E AUTONOMIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE VIVEM EM CONDIÇÃO DE ASILAMENTO”, objetivou-se lançar luzes no estudo da inclusão social das pessoas com deficiências que vivem em condições de asilamento, sob a ótica da perspectiva democrática e da teoria dos custos dos direitos. Este estudo buscou investigar como pode o Poder Executivo materializar a democracia para as pessoas com deficiência asiladas. Lucas Emanuel Ricci Dantas, Doutorando em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, e o Professor Ricardo Pinha Alonso, das Faculdades Integradas de Ourinhos, autores do texto, utilizaram, como análise comparativa, a história do Hospital Psiquiátrico de Barbacena-MG e o relatório internacional da ONG Human Rights Watch, cuja denominação é “Eles ficam até morrer”. Para o presente trabalho valeram-se de uma metodologia indutiva, com pesquisa bibliográfica, em livros, teses, dissertações e periódicos.

Em “DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E SUAS LIMITAÇÕES EM ESTADO DE EXCEÇÃO”, Laísa Fernanda Campidelli e Isabela Fernanda dos Santos Andrade Amaral, mestrandas em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, abordaram, de forma qualitativa e explicativa, o conceito de direitos fundamentais, estado de exceção e estado de sítio. Realiza considerações sobre o desenvolvimento histórico, conceituação, importância e terminologia dos direitos fundamentais. Procederam à caracterização do estado de exceção, observando a teoria da necessidade, trazendo a discussão para o âmbito nacional, tratando sobre o estado de sítio, com suas condições, previsões e controle previstos constitucionalmente. Concluíram que o ordenamento jurídico que nasce para limitar o Estado, passa a legislar a favor deste, fornecendo instrumentos que o ajudam a atingir seus interesses, dando margem a abusos.

O artigo seguinte da lista rediscute, a partir das teorias da hegemonia de Chantal Mouffe e dos diálogos institucionais de Mark Tushnet, os fenômenos da judicialização da política (o político invadindo “indevidamente” o jurídico) e do ativismo judicial (o jurídico invadindo “indevidamente” o político). Também contesta a concepção usual de que o judiciário teria a “última palavra” na interpretação jurídica e defende uma maior proteção da democracia, pois é esta, não o judiciário, que, em última instância, protege os direitos. Concluindo que, para sua maior legitimidade e eficiência, deve então o Poder Judiciário receber novos influxos democráticos e estar sujeito a maior accountability, o doutorando em Direito pela

Universidade Federal de Minas Gerais Daniel dos Santos Rodrigues encerra a excelente pesquisa “JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DEMOCRACIA – UMA ANÁLISE A PARTIR DE CHANTAL MOUFFE E MARK TUSHNET”.

No que lhe concerne, a pesquisa “NEOCONSTITUCIONALISMO: RISCOS DEMOCRÁTICOS DA IDEOLOGIA QUE DOMINOU O DIREITO BRASILEIRO”, do mestre em Direitos Fundamentais na Universidade de Lisboa Raineri Ramos Ramalho de Castro, dispõe que apesar de dominar a cultura jurídica brasileira, não se sabe exatamente o que o neoconstitucionalismo é ou quais mudanças traz para o Estado democrático. Ao estudar os ensinamentos de diferentes autores neoconstitucionalistas, analisar suas concepções e compará-las às posições constitucionalistas tradicionais, o pesquisador concluiu que o neoconstitucionalismo nada mais é do que uma ideologia que estimula imenso ativismo judicial com a justificativa de proteger os direitos fundamentais. No entanto, para ele, o que o neoconstitucionalismo realmente faz é prejudicar a separação de poderes, promover a juristocracia e prejudicar severamente as proteções constitucionais elaboradas para assegurar o gozo dos direitos fundamentais, consequentemente fragilizando a democracia.

Elaborado por Andréia Garcia Martin, Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais, no trabalho científico chamado “O ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSIBILIDADE PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COM VISTAS À INCLUSÃO SOCIAL” é defendida a ideia de que o Estado Democrático de Direito inaugurado na Constituição Federal de 1988 evidenciou valores fundamentais sobre o tema, atuando como parâmetro das instituições estatais. Para a pesquisadora, a democracia permeada na Constituição apresenta-se numa dupla acepção: representativa e participativa. Assim, a finalidade de efetivar o direito fundamental à acessibilidade das pessoas com deficiência, neste estudo, buscou fomentar a participação nos processos de decisão política, na elaboração de políticas públicas deste seguimento, uma vez que a abertura ao diálogo e à participação deste grupo permite o alcance de sua inclusão social.

Mestre em Direito - UNIMEP/SP, Tamires Gomes da Silva Castiglioni e Everton Silva Santos, Professor da Faculdade de Americana-SP, analisaram o caso mais emblemático sobre “discurso de ódio” julgado pelo STF: o HC 82.424-2, caso “Ellvanger”. O principal tema tratado nesse julgamento foi o conflito entre o direito à liberdade de expressão e o direito à dignidade da pessoa humana, que prevaleceu na decisão. Já o RHC 134.682, caso “Abib” houve a mesma discussão de conflitos constitucionais, prevalecendo o direito à liberdade de expressão. Diante de tal discrepância, foram analisadas as vertentes que possibilitaram que dois casos semelhantes tivessem decisões distintas sob a ótica do princípio da

proporcionalidade. A interessante investigação tem o título “O CONFLITO ENTRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A DIGNIDADE DA PESSOA: UM ESTUDO SOBRE O HC 82.424-2/RS- O CASO ELLWANGER E O RHC 134.682/BA- O CASO ABIB”.

No artigo “O DISCURSO DO ÓDIO NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS: DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU VIOLAÇÃO À DEMOCRACIA?”, a liberdade de expressão é tratada como um valor primordial para todas as sociedades democráticas. À medida que a manifestação proferida por aquele indivíduo venha a ser invocada para violar outros direitos, faz-se necessário uma atuação estatal para coibir esse abuso de direito e manter a ordem pública. Na pesquisa, elaborada pelo Professor da Universidade Federal de Sergipe Lucas Gonçalves da Silva e por Carla Vanessa Prado Nascimento Santos, da Universidade Cândido Mendes, utilizou-se o método dedutivo e bibliográfico, para restar comprovado que esses limites não visam tolher a liberdade de manifestação de pensamento, mas, sim, proteger a ordem da sociedade pluralista em que vivemos, pois o Estado não pode ser condizente ou omissivo diante de discursos que ferem direitos de outras pessoas.

Já no interessante trabalho “OS ARGUMENTOS RELIGIOSOS NA ESFERA PÚBLICA”, Rafael Esteves Cardoso, mestre pela Universidade Católica de Petrópolis, e Catarina Cruz Salles, mestranda em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, investigaram o espaço e a valia dos argumentos religiosos na esfera pública, para a colaboração na formação e desenvolvimento de objetivos comuns em uma sociedade. Inicialmente, analisaram a perspectiva liberal de Ronald Dworkin, com foco para as responsabilidades individuais na solidificação dos valores democráticos. Em contraposição, foram avaliadas as propostas de Charles Taylor, segundo o qual é possível, e de certo modo inevitável, a inserção de argumentos religiosos nos debates públicos e na delimitação dos destinos compartilhados pelos membros de um determinado grupo social. A pesquisa foi desenvolvida através de pesquisa bibliográfica direta.

O Professor Emanuel de Melo Ferreira, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, em “OS LIMITES DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE JUDICIAL PREVENTIVO – UMA DEFESA DE SUA TOTAL PROSCRIÇÃO EM FACE DOS PROJETOS DE LEI”, analisou os limites do controle de constitucionalidade judicial preventivo, defendendo a inconstitucionalidade de qualquer forma de controle sobre os projetos de lei. A questão central do texto, assim, pode ser formulada dessa maneira: a Constituição Federal admite que o controle judicial preventivo tenha como objeto de controle

um projeto de lei, mesmo que se busque efetivar um controle meramente formal? A pesquisa refere-se, assim, à separação e poderes no bojo do processo constitucional, devendo ser analisada a partir de autores que levam à relação entre direito e política a sério.

No artigo “PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REFORMA CONSTITUCIONAL”, Marcelo Negri Soares, do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito UniCesumar, e o mestrando da mesma instituição Raphael Farias Martins, estudaram a passagem do homem do estado de natureza ao estado constitucional. Apresentaram a forma do nascimento de uma Constituição e como esta norma de fundamental importância pode ser alterada. Analisaram, ainda, o princípio da soberania popular, bem como verificaram se o povo pode requerer a modificação do texto constitucional, sendo ele o titular de todo poder.

Letícia da Silva Almeida, da Faculdade Pitágoras, e o pesquisador Danilo Felício Gonçalves Ferreira, em “POR UMA REFLEXÃO A RESPEITO DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ROBERT ALEXY, PELA PERSPECTIVA DO ART. 37 CAPUT DA CR/88”, traçaram considerações a respeito do conceito de norma, princípio e regra de Robert Alexy, com fim de buscar construir um conceito mais afunilado sobre o que seria princípio e regra, dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Mesmo parecendo já ser pacíficas constatações, esse tema é de relevância extrema, uma vez que, a cada dia, se enfrenta mais o problema do pan-principiologismo. Para tanto, a conceituação proposta acarreta em considerações acerca do art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil. Utilizou-se o método científico dedutivo por meio da pesquisa bibliográfica.

A seu turno, na pesquisa “REFLEXÕES SOBRE AS REGRAS CONSTITUCIONAIS DA COMUNICAÇÃO NA BOLÍVIA, VENEZUELA, MÉXICO E BRASIL”, Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli, Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, e a Professora Michelle Asato Junqueira, da mesma instituição, ressaltam que a liberdade de expressão é um direito humano que além de garantir o pensar livremente é um baluarte da democracia. Analisaram a disposição específica da liberdade de expressão de quatro países da América Latina, sendo dois deles países com grupos de comunicação mundialmente relevantes (Brasil e México) e dois países bolivarianistas (Venezuela e a Bolívia) e o ambiente em que se inserem. Para o objetivo proposto realizaram uma análise bibliográfica e legislativa da previsão constitucional dos países mencionados, sob o método descritivo, de análise qualitativa para a produção acadêmica e quantitativa para as Constituições.

Letícia Alonso do Espírito Santo, mestre pela Universidade Federal de Juiz de Fora, na pesquisa “UMA LEITURA PÓS-POSITIVISTA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE”,

analisou o posicionamento do Princípio da Publicidade no ordenamento jurídico brasileiro, sua origem e recepção. O trabalho apresenta uma análise introdutória à temática, pretendendo verificar o âmbito de criação da denominada Lei de Acesso à Informação e sua decorrência direta do clamor social por maior transparência dos atos públicos. As nuances do sistema legal de acesso foram introduzidas pela Constituição e consolidados na Lei nº 12.527/2011, sob uma perspectiva de valores fundamentais, que rompem com a institucionalização da exceção e do segredo no âmbito dos atos administrativos.

Por fim, em “UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES À LUZ DA TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS”, o Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná Eliezer Gomes Da Silva e a mestrande pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná Simone Valadão Costa e Tressa, a partir das problemáticas de hermenêutica e mutação constitucional, apresentaram um novo olhar sobre o princípio da separação de poderes, notadamente em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar da ADPF nº 347 que consagrou a aplicação, no Brasil, da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, criada pela jurisprudência constitucional colombiana. Sob tais parâmetros, o artigo discutiu a necessidade de reformulação da interpretação do princípio da separação de poderes, abordando o estudo do compromisso significativo e a teoria dos diálogos institucionais.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Coordenadores

Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin – UFG

Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes - Faculdade Raízes

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC

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.

## A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS É PLACEBO JURÍDICO

### THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT OF THE CEILING OF PUBLIC EXPENDITURE IS LEGAL PLACEBO

João Hélio Ferreira Pes <sup>1</sup>

#### Resumo

Este artigo analisa a Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal de congelamento dos gastos públicos. O objetivo principal é analisar se o texto legal configura norma jurídica de efeito placebo. O estudo é delineado por pesquisa bibliográfica e documental. O método de abordagem é o indutivo. A análise do conteúdo da norma que fixou o teto dos gastos públicos e da justificativa apresentada pelo autor do projeto, com a constatação relativa aos resultados parciais, desde a vigência dessa norma, induzem à conclusão de que a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos é placebo jurídico.

**Palavras-chave:** Emenda constitucional, Novo regime fiscal, Direitos fundamentais sociais, Inconstitucionalidade, Placebo jurídico

#### Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the Constitutional Amendment that instituted the New Tax Regime for the freezing of public expenses. The main objective is to analyze whether the legal text configures a legal rule of placebo effect. The method of approach is the inductive one. The analysis of the content of the norm that established the ceiling of the public expenses and of the justification presented by the author of the project, with the finding of the partial results, since the validity of this norm, lead to the conclusion that the Constitutional Amendment of the ceiling of the public expenses is placebo.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Constitutional amendment, New tax regime, Fundamental social rights, Unconstitutionality, Legal placebo

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Mestre Mila /UFSM e Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana, Santa Maria, RS, Brasil; joaheliopes@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal de congelamento dos gastos públicos, Emenda Constitucional nº 95, também conhecida por Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos. Desde a discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal essa emenda constitucional causou perplexidade aos pesquisadores das Ciências Sociais, assim como de parte considerável da população brasileira, por fixar um teto orçamentário para as despesas com políticas públicas destinadas a dar efetividade a direitos sociais durante vinte anos.

Assim, face a evidência de que tal mudança constitucional poderia apresentar outras variáveis causais além daquelas expostas na mensagem de justificação apresentada pelo Poder Executivo quando do envio do projeto de emenda à Constituição, delimitou-se a pesquisa em analisar o texto da Emenda Constitucional nº 95 e a justificativa do autor da proposta com vistas a observar, inicialmente, a possibilidade de configurar a hipótese de norma constitucional simbólica. Assim que refutada, de pronto, tal hipótese a alternativa logo em seguida analisada e confirmada é de que, inegavelmente, trata-se de Placebo Jurídico.

Placebo Jurídico é a descrição introdutória de uma ideia ou possível teoria que se consubstancia pela inclusão no ordenamento jurídico de normas de efeito placebo. Essas normas são elaboradas com o objetivo de simplesmente agradar determinados setores, normalmente setores detentores de poder real, sem a preocupação com os efeitos concretos, ou seja, sem a preocupação com a efetividade. O efeito placebo assegura a validade da norma enquanto não for desvendado o teor placebo. Tal efeito pode ser finalizado com a revogação da norma ou com a declaração de inconstitucionalidade. Esse tipo de norma vem sendo utilizada com maior intensidade no contexto daquilo que tem sido denominado de pós-verdade, em que facilmente ocorre a propagação de notícias falsas, *fake news* e mentiras com o objetivo claro de ludibriar os destinatários das informações e dos comandos normativos.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é o de analisar o conteúdo da Emenda Constitucional que fixou um teto nos gastos públicos por vinte anos e a justificativa expressa usada na adoção de tal medida para verificar a existência de outros interesses não revelados, mas implícitos, que possam apontar para a configuração de placebo jurídico.

Assim, trata-se de um estudo de caso delineado também por pesquisa bibliográfica e documental. O método de abordagem utilizado é o indutivo, pois a conclusão a que se

chegou, de que se trata de normas com efeito placebo, somente foi possível a partir da análise do conteúdo da norma, das justificativas explícitas e implícitas para a adoção da emenda constitucional e dos resultados parciais relativos a aplicação dos comandos normativos da Emenda Constitucional nº 95/2016. Esses resultados parciais que foram obtidos em dados documentais divulgados por instituições é que induzem à conclusão de que se trata de placebo jurídico.

Portanto, para que a compreensão seja resguardada e a clareza triunfe o artigo é dividido em três partes. Na primeira parte analisa-se a Emenda Constitucional nº 95 que congelou os gastos públicos; na segunda parte verifica-se a configuração e o conceito de placebo jurídico e; na última parte, realiza-se a análise do conteúdo da emenda constitucional do teto dos gastos públicos para concluir pela caracterização de norma de efeito placebo.

## **1 ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE CONGELAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS**

O Congelamento dos gastos públicos denominado de Novo Regime Fiscal, Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016) que foi promulgada no dia 15 de dezembro de 2016, foi instituído no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União para vigorar por 20 (vinte) exercícios financeiros. Dentre os argumentos apresentados para influenciar na sua aprovação estão: modificar o quadro de agudo desequilíbrio fiscal no Brasil provocado pelo aumento descontrolado da despesa pública primária e corrigir o rumo do país para que volte a crescer economicamente. Essas justificativas foram incluídas na Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, por meio da Exposição de Motivos Interministerial elaborada pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL. Câmara dos Deputados).

A Emenda Constitucional nº 95 introduziu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os artigos 106 a 114, que tem a finalidade de instituir um novo regime fiscal. No Artigo 107, § 1º, incisos I e II, está definido que as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Sistema de Justiça brasileiros deveriam ficar limitadas, para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigidas em 7,2% e a partir de 2018, deverão ficar limitados ao valor referente ao exercício imediatamente anterior, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao

Consumidor Amplo – IPCA, ou seja, corrigidos apenas pela inflação oficial medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Esse Novo Regime Fiscal é de fato um enorme retrocesso quanto a efetividade das políticas públicas que garantem direitos sociais, principalmente, quanto aqueles direitos que são exercidos pelos setores sociais com menor poder aquisitivo. Com o congelamento dos gastos públicos ocorrerá a limitação dos recursos necessários para que o Estado tenha a capacidade de dar efetividade aos direitos constitucionalmente previstos, como os direitos à educação, à saúde e à assistência social, sem possibilidade de um aumento real para atender às despesas com a população brasileira que ainda está em fase de crescimento populacional e em acelerado envelhecimento.

Os principais direitos sociais previstos no ordenamento jurídico brasileiro serão os mais atingidos com a redução de recursos orçamentários programados nessa Emenda Constitucional. Os direitos à saúde e à educação, pela relevância que têm para o povo brasileiro, foram alçados pelo constituinte de 1988 à condição de direitos sociais especialmente protegidos. Em decorrência disso, foi fixada na Constituição de 1988 a previsão de um percentual anual mínimo a ser investido em saúde e educação, vinculados à receita corrente líquida ou à receita obtida com impostos. No entanto, com a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016, essa regra sofreu alterações, sendo fixado no artigo 110, do Ato das Disposições Transitórias, que na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão, nos exercícios posteriores ao de 2017, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos apenas pela inflação oficial medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL. Constituição de 1988).

Nas demais áreas de atuação prestacional do Estado brasileiro, as políticas públicas que efetivamente concretizam direitos sociais, também serão bruscamente atingidas com a queda real da disponibilidade financeira para pagamentos desses serviços públicos. Portanto, um dos principais deveres do Estado Democrático de Direito será sonogado aos titulares de direitos fundamentais sociais, que é o compromisso de dar efetividade aos direitos fundamentais.

Além disso, não se pode negar o modelo de estado adotado desde 1988 pelo constituinte democraticamente eleito, que é o definido no artigo 1º da Constituição brasileira, ou seja, o Estado Democrático de Direito, fundado em princípios de liberdade e igualdade.

Portanto, este é um Estado Social que tem como principal fundamento o respeito à dignidade da pessoa humana e, ainda, comprometido com os direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais. Assim, não há como aceitar a mudança proposta pelo Novo Regime Fiscal com a diminuição da atuação do Estado na efetivação de direitos sociais.

Na mensagem, assinada pelos ministros da área econômica do Poder Executivo, enviada ao Congresso Nacional com a Proposta de Emenda à Constituição para instituir um Novo Regime fiscal no âmbito da União, a justificativa apresentada, em anexo ao Projeto, foi a de argumentar que essa alteração constitucional teria como escopo reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal. No entanto, essa justificativa não passou de mera retórica, eis que “a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado” (ROSSI; DWECK, 2016). Portanto, a finalidade principal da mudança constitucional aprovada pela Emenda é a de confrontar a decisão do constituinte originário que instituiu um Estado Social, denominado de Estado Democrático de Direito.

Outro ponto de grande relevância, mas que não será aprofundado neste trabalho, no entanto, será necessário retornar a ele no próximo tópico, é o debate acerca da constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. Corrobora a relevância desse debate o fato dessa Emenda à Constituição ser alvo, hoje, de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's), as quais encontram-se em andamento no Supremo Tribunal Federal, tendo como Relatora a Ministra Rosa Weber.

A análise sobre a inconstitucionalidade do Novo Regime Fiscal, basicamente, se atém aos aspectos relacionados aos direitos fundamentais sociais, dentre eles os direitos à saúde e à educação. Inegavelmente os direitos previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 são considerados, por muitos doutrinadores, como direitos fundamentais de exercício individual, portanto, cláusulas pétreas, protegidos pelo princípio da proibição do retrocesso social. Neste sentido, Ingo Sarlet (2001, p. 362) afirma que todos os direitos fundamentais são “direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva. É o indivíduo que tem assegurado o direito de voto, assim como, é o indivíduo que tem direito à saúde, assistência social, aposentadoria, etc.”.

Assim, tratando-se de direitos fundamentais sociais, direitos de titularidade e exercício individual, indubitavelmente são cláusulas pétreas, portanto, uma Emenda tendente a afetar ou abolir sua essência configura-se em uma possibilidade concreta de ser

declarada inconstitucional, quando do julgamento das respectivas ações, por violar o artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, Paulo Bonavides entende que emendas constitucionais ao afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, reconhecidos pela Constituição, essas normas legislativas “padecem irremissivelmente da eiva da inconstitucionalidade, e como inconstitucionais devem ser declaradas por juízes e tribunais, que só assim farão, qual lhes incumbe, a guarda bem-sucedida e eficaz da Constituição” (BONAVIDES, 2007, p. 642).

Portanto, além desse fator relativo a afetação de direitos fundamentais há outros fatores que podem ser analisados visando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95. Dentre eles é possível destacar que essa emenda trata de matéria orçamentária quando a previsão constitucional é de que esse tipo de matéria deve ser tratado por lei ordinária; É inconstitucional, também, por não respeitar o sistema orçamentário instituído na Constituição de observar a sistemática de tempo máximo de planejamento orçamentário do Estado em 4 anos, com as leis orçamentárias: Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual; fere o princípio da separação dos poderes, com restrição da autonomia administrativa e financeira dos demais poderes; e por fim, não menos relevante é inconstitucional por atentar contra o modelo de Estado adotado pelo constituinte originário que é o de Estado Democrático de Direito com atribuições expressas no texto constitucional de Estado Social, calcado no respeito à dignidade da pessoa humana.

Além da inconstitucionalidade é preciso atentar para outra característica dessa emenda constitucional, qual seja a configuração de ser uma norma de efeito placebo. Antes de verificar os aspectos que induzem classificar a Emenda Constitucional 95/2016 como mera legislação placebo é necessário verificar no que consiste o que aqui é denominado de placebo jurídico.

## **2 NORMA PLACEBO: conceito e configuração**

O termo placebo é originário do verbo latim “*placere*” que significa agradar, aceitar ou aprazer. No latim “*placebo*” está conjugado na primeira pessoa do singular do futuro, podendo ser traduzido para o português para “eu agradarei”. É exatamente nesse sentido de agradar que a expressão ‘placebo jurídico’ é, no presente trabalho, utilizada. Portanto, norma

placebo é aquela norma que é elaborada com o objetivo de agradar, sem a preocupação com os efeitos concretos, ainda, sem considerar a efetividade dos comandos normativos, ou seja, sem considerar a eficácia social ou, até mesmo, a eficácia jurídica da norma.

É importante ressaltar a distinção entre alguns conceitos de termos ou expressões jurídicas que serão utilizados no decorrer deste artigo, tais como, “eficácia jurídica”, de um lado, e “eficácia social” ou “efetividade”, de outro. É preciso distingui-los precisamente.

A “eficácia” do Direito pode ser vista sob dois prismas. O primeiro, da eficácia social, quando a conduta humana é praticada em observância à norma que é aplicada, ocorrendo a sua “efetividade”. Eficácia é a capacidade de a norma alcançar as finalidades estabelecidas. Eficácia jurídica significa a aptidão da norma para gerar efeitos jurídicos, de maior ou menor intensidade, de imediato, às relações jurídicas por ela reguladas e, assim, diz com a sua aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade (PES, 2010, p. 289).

Assim, para José Afonso da Silva (2007, p. 66):

O alcance dos objetivos da norma constitui a sua efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer (SILVA, 2007, p. 66).

Nesse sentido, a norma pode ter eficácia jurídica e não ter eficácia social ou efetividade, porque não observada pela sociedade, a exemplo das regras que ao serem editadas revogam as anteriores sem que sejam cumpridas no âmbito social.

Em Portugal, encontram-se doutrinadores que utilizam o vocábulo “aplicabilidade” e, outros, “efetividade”, por exemplo, José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 1050-1054) refere-se ao termo “aplicabilidade” enquanto que Vieira de Andrade utiliza o vocábulo “efetividade” como “uma questão do grau ou intensidade da sua real força normativa, medida pela capacidade do ordenamento jurídico-constitucional de assegurar a sua realização na vida comunitária” (ANDRADE, 2001, p. 253).

Portanto, este trabalho, por se situar no campo da ciência jurídica e tratar de regras introduzidas na Constituição por meio de polêmica e complexa Emenda Constitucional, adota o termo “efetividade” com o significado de “alcance dos objetivos da norma”, sendo impossível verificar tal alcance se não incidir em aspectos próprios da sociologia jurídica. Ainda, adota-se o termo efetividade como sinônimo do expressão “eficácia social”, diferenciando-se, assim, da expressão “eficácia jurídica” que, por sua vez, significa

aplicabilidade das normas no âmbito jurídico dissociada da preocupação com a sua efetividade.

Ademais, o termo placebo é utilizado de forma considerável nas pesquisas científicas para indicar substância similar à substância medicamentosa, mas que não gera qualquer efeito concreto relacionado a tal substância, podendo gerar apenas efeitos psicológicos. No Dicionário Houaiss da língua portuguesa (HOUAISS; VILLAR, 2009, p. 1505) placebo é definido como “preparação neutra quanto a efeitos farmacológicos, ministrada em substituição de um medicamento, com a finalidade de suscitar ou controlar as reações, geralmente de natureza psicológica, que acompanham tal procedimento terapêutico”.

Na área da Ciências da Saúde a definição de placebo está diretamente relacionada à substância sem efeito. Nesse sentido, "a palavra placebo é normalmente usada para designar um medicamento que não exerce nenhum efeito físico sobre o paciente, que não traz nenhum benefício físico a ele, mas que deve ter um efeito psicológico definido e importante" (COLEMAN, 1974, p. 79).

Assim, a expressão “efeito placebo” significa o fenômeno resultante da utilização de substâncias que não tenham as propriedades necessárias para provocar qualquer efeito físico concreto sobre o paciente. Daí que:

O efeito placebo age fisiologicamente no indivíduo, tanto psicológica quanto neurologicamente. Do ponto de vista psicológico, a expectativa, condicionamento, aprendizado, memorização, motivação, foco somático e a redução da ansiedade são mecanismos que estão diretamente relacionados com o efeito placebo. Sendo a expectativa e o condicionamento os mais conhecidos. Estudos mostram que a presença de um protocolo de condicionamento aumenta as expectativas do paciente (ALENCAR; CORTELLI, 2014).

Entre as espécies de placebo as mais conhecidas são: o placebo puro, que é uma substância inerte tal como a lactose para as pessoas com tolerância a essa substância, ou comprimidos de açúcar ou de amido, água ou solução salina isotônica que fisiológica, biológica e organicamente são inativas; outro é o placebo impuro, adulterado que contém algum ingrediente ativo, mas que não exerce nenhum efeito sobre a doença do paciente. O placebo impuro deve conter uma substância certamente ativa, mas é dado em circunstâncias inapropriadas ou em dosagens inadequadas (SHAPIRO, 1959, p. 298-304).

Portanto, a definição de placebo jurídico guarda relação direta com o conceito de placebo utilizado na área da Ciência da Saúde, principalmente com a definição de placebo impuro, como será claramente demonstrado na última seção.

Antes de definir, de forma mais clara, o significado de “placebo jurídico” é necessário demonstrar alguns traços que diferenciam essa expressão do conceito de “legislação simbólica”, largamente utilizada a partir de estudos desenvolvidos por Marcelo Neves (2011), baseando-se em tese de Kindermann, sobre o fenômeno da Constitucionalização simbólica.

Dos três tipos de legislações simbólicas aquela que é destinada a corroboração de determinados valores sociais têm aspectos que se assemelham às normas placebo, no entanto, a diferença fundamental está na finalidade da norma. As legislações simbólicas com essas características assumem posturas sem qualquer relevância normativo-jurídica, apenas descrevendo crenças e valores de determinados grupos. É o caso do episódio “lei seca” dos Estados Unidos em que a legislação aprovada funcionou simbolicamente como uma vitória legislativa dos defensores da proibição de consumo de bebidas alcoólicas, protestantes e nativos, e ao mesmo tempo, uma derrota dos católicos e imigrantes que eram contrários à proibição. Nesse caso, o interesse dos defensores da proibição de consumo de bebidas era apenas o de adquirir maior respeito social, portanto, não interessava a eficácia social da norma aprovada (NEVES, 2011, p. 34).

Assim, a legislação simbólica destinada a reafirmar determinados valores sociais tem pontos de contato com a legislação placebo, notadamente, no que se refere a ineficácia social, no entanto, a finalidade da legislação placebo é ludibriar o destinatário da norma, ou seja, dar a entender a todos que há uma norma válida que pode ser eficaz naquilo que se propõe. Já a norma simbólica, desse tipo, tem como finalidade reafirmar determinados valores para parte dos destinatários das normas, ou seja, aqueles que terão os seus valores ou as suas posições expressas na legislação.

A outra espécie de legislação simbólica, denominada legislação-álibi, tem como objetivo fortalecer a confiança dos cidadãos nos sistemas político e jurídico, diferenciando-se do tipo anterior que objetivava confirmar valores sociais de determinado grupo. Esse tipo de legislação surge quando o legislador, sob pressão do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas populares, mesmo sabendo que tais normas não serão efetivas, assim, ele se livra das pressões políticas e sinaliza que o Estado ou governo é sensível às expectativas da sociedade.

Para Marcelo Neves a legislação-álibi serve como um álibi do legislador, frente a população irrequieta, apenas para acalmar os ânimos: “Em face da insatisfação popular

perante determinados acontecimentos ou da emergência de problemas sociais, exige-se do Estado muito frequentemente uma reação solucionadora imediata” (NEVES, 2011, p. 37).

É possível citar como exemplo de legislação-álibi textos jurídicos de Direito Penal que são aprovados para sancionar problemas emergentes como ocorreu, no final da década de 1990, com a instituição da Lei dos Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL. Lei nº 9.605, 1998), que apresenta cerca de 50% dos crimes tipificados entre os artigos 29 e 69, com penas máximas que não ultrapassam a um (1) ano de detenção, numa total desconsideração ao Princípio da Intervenção Mínima, ou seja, a finalidade dessa inflada quantidade de tipificações penais, com sanções ínfimas, não é proteger efetivamente os bens ambientais pretensamente tutelados, mas sim, demonstrar para todos que o Estado brasileiro está preocupado com o meio ambiente. A demonstração mais clara de que o Princípio da Intervenção Mínima não foi observado na Lei dos Crimes Ambientais é a previsão do artigo 49, que estipula a pena de detenção de até um ano para quem destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia. Atos como esse poderiam ser objeto apenas de sanções administrativas e os bens ambientais efetivamente tutelados, mas o legislador utilizou essa norma simbólica como álibi diante da emergência do tema ambiental naquele período. Outros exemplos de legislação-álibi são de normas jurídicas de direito penal que são alteradas para incluir sanções mais rigorosas após alguns acontecimentos que causam grande indignação na população, muitas vezes, corroborada pelos efeitos midiáticos. Nesses casos, a norma penal mais rigorosa é apresentada como um álibi, “uma vez que o problema não decorre da falta de legislação tipificadora, mas sim, fundamentalmente, da inexistência dos pressupostos socioeconômicos e políticos para a efetivação da legislação penal em vigor” (NEVES, 2011, p. 38).

Dessa forma, a legislação-álibi assim como a legislação placebo apresentam a característica de não ter eficácia social ou efetividade, no entanto, diferenciam-se, especificamente, no tocante a validade jurídica no tempo. As normas do tipo legislação-álibi são introduzidas no ordenamento jurídico para cumprir com a sua finalidade, de norma simbólica, por tempo indeterminado. Já as normas placebo terão a sua validade assegurada enquanto não for desvendado o teor placebo, ou seja, enquanto persistir o efeito placebo a norma será tratada como válida. No entanto, assim que ocorrer a revelação de que se tratava de uma simples experiência, a legislação placebo será extirpada do ordenamento, via

revogação legislativa ou via judicial, com a declaração de inconstitucionalidade, tema que será aprofundado na última seção.

Por último, o tipo ‘legislação simbólica como fórmula de compromisso dilatatório’ é aquele em que a sua função tem por finalidade a publicação de normas com o intuito de adiar a resolução de conflitos sociais, colocando-se uma promessa de possível solução para um momento posterior. Dessa forma, no lugar de se adotar uma resolução objetiva para determinado conflito, pondo um fim a sua discussão por meio de norma efetiva, serve apenas para afastá-lo e adiá-lo para o futuro, utilizando-se de falsos compromissos, sem eficácia prática. O ato legislativo é simbólico e representa um acordo entre as partes envolvidas no sentido de que posteriormente poderá ser resolvido o litígio. “O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado” (NEVES, 2011, p. 41).

Essa espécie de legislação simbólica também é semelhante à legislação placebo, porém, alguns traços de diferenciação podem ser apresentados. A legislação simbólica elaborada como fórmula de compromisso dilatatório, assim como as legislações-álibi e as legislações destinadas a reafirmar determinados valores sociais, têm em comum as características de não serem socialmente eficazes, ou seja, não apresentam efetividade e são juridicamente eficazes, normas válidas. Assim, as principais diferenças da legislação como fórmula de compromisso dilatatório em relação a legislação placebo dizem respeito a finalidade da norma e à eficácia jurídica no tempo. Sendo que a finalidade da legislação simbólica desse tipo é postergar para o futuro a resolução definitiva do conflito social e a legislação placebo tem como objetivo agradar os destinatários da norma sem a preocupação com a efetividade. Quanto à eficácia jurídica, a legislação simbólica desse tipo é válida por tempo indeterminado, enquanto estiverem em vigor produzirão os efeitos jurídicos delineados de satisfazer as partes em conflito com a promessa de solução definitiva no futuro. Já as normas-placebo perdem a sua validade, enquanto normas jurídicas, assim que finalizado o efeito placebo, com a revogação da norma ou com a declaração de inconstitucionalidade.

Antes de analisar elementos de uma definição de placebo jurídico é relevante observar alguns traços conjunturais que sinalizam a utilização mais intensa de normas placebos, notadamente, no período mais recente em que prepondera a propagação de notícias falsas, *fake news* e mentiras, enfim, naquilo que vem sendo denominado de pós-verdade. Desde 2016 o Dicionário *Oxford* definiu “pós-verdade” com o seguinte significado: “um

adjetivo relacionado ou evidenciado por circunstâncias em que fatos objetivos têm menos poder de influência na formação da opinião pública do que apelos por emoções ou crenças pessoais” (GENESINI, 2018, p. 47).

Portanto, facilmente é possível constatar que as novas formas de comunicação, notadamente por meio da internet, potencializam a falsificação da política através da distorção de fatos e de informações. Assim, não há o que estranhar quando se depara com o fenômeno que está em curso no ordenamento jurídico brasileiro, que é o aumento da utilização de normas placebo. Nesse contexto, a mentira é o elemento central, eis que o placebo jurídico tem como objetivo apenas agradar os destinatários da norma ou alguns setores sociais específicos, sem a garantia da eficácia social, ou seja, é irrelevante a realização efetiva dos comandos normativos.

Derradeiramente, resta traçar algumas características de um possível conceito de placebo jurídico. Portanto, placebo jurídico ou legislação placebo é a norma elaborada com o objetivo de agradar a totalidade dos destinatários das normas jurídicas ou de alguns setores, tais como um determinado setor econômico ou social, sem a preocupação com os efeitos concretos, sem considerar a efetividade dos comandos normativos, ou seja, sem considerar a eficácia social. Quanto a eficácia jurídica, a norma placebo tem a sua validade assegurada enquanto não for desvendado o teor placebo, ou seja, enquanto persistir o efeito placebo a norma será tratada como válida. Já as normas-placebo perdem a sua validade, enquanto normas jurídicas, assim que finalizado o efeito placebo, com a revogação da norma ou com a declaração de inconstitucionalidade. Além de agradar alguns setores, a finalidade da legislação placebo é ludibriar a totalidade dos destinatários da norma, dando entender a todos que há uma norma válida que pode ser eficaz naquilo que se propõe.

### **3 A CARACTERIZAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS COMO PLACEBO JURÍDICO**

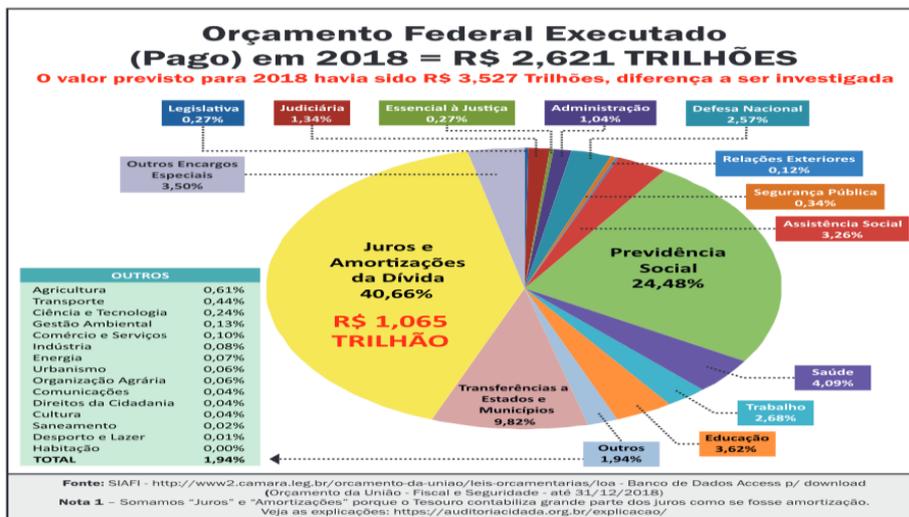
A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal de teto dos gastos públicos, prevê que durante 20 anos os limites nas despesas se aplicam à elaboração das peças orçamentárias do Poder Executivo, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais que integram o Poder Judiciário Federal, dos órgãos essenciais à justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública da União. Isso implica que na previsão anual de gastos desses órgãos, incluídos os gastos com remuneração, aposentadoria

e expansão dos serviços públicos, deverão ser submetidos aos limites impostos, sem quaisquer possibilidades de discussão ou ampliação. Portanto, essa norma além de ser inconstitucional, como referido na primeira seção, é uma norma inviável, com comandos impossíveis de serem observados, eis que projetar o congelamento por 20 anos das despesas relativas a políticas públicas imprescindíveis para respeitar a dignidade humana é medida absolutamente inexplicável. Não restando a menor dúvida, que essa Emenda Constitucional, que incluiu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o Novo Regime Fiscal, trata-se de placebo jurídico.

É necessário verificar em quais aspectos é possível inferir que a Emenda Constitucional 95/2016 não passa de mera legislação placebo. Para tanto, é importante rever alguns traços do conceito de placebo jurídico, conforme elencados no final da segunda seção. O primeiro traço a destacar é de que placebo jurídico é norma elaborada com o objetivo de agradar os seus destinatários ou alguns setores sociais. Incontestavelmente, o setor econômico, especialmente, o setor financeiro com a predominância dos rentistas, é o principal beneficiário do congelamento dos gastos públicos em políticas sociais.

Nesse sentido, basta verificar os resultados orçamentários dos últimos 20 anos para constatar que um percentual significativo da receita tributária federal tem sido utilizado para pagamento de juros da dívida pública. Na figura 1 é possível verificar que somente no ano de 2018 foi pago o valor de 1,065 Trilhão de reais à título de juros e amortizações da dívida, equivalente a 40,66% do total do orçamento federal executado. Portanto, um percentual significativo e, ao mesmo tempo, aterrorizador se comparado com o percentual de 4,09% que foi destinado para a saúde. Assim, os credores da dívida pública do Estado brasileiro são os principais beneficiários do congelamento de gastos nas áreas sociais, assim, mantém-se a projeção de que receberão seus créditos e principalmente os juros que continuarão a incidir sobre a volumosa dívida.

Figura 1 – Orçamento Federal de 2018 - executado



É inegável a necessidade de ajustes. No entanto, planejar o sacrifício de políticas públicas sociais sem minimamente apresentar qualquer alternativa para enfrentar a sangria de recursos orçamentários que é destinada ao pagamento de juros e amortização da dívida é a demonstração de que tal postura nitidamente adotada visa satisfazer e agradar determinados setores. Ao analisar o Projeto de Emenda sobre o congelamento dos gastos públicos, o economista José Celso Cardoso Jr. (2016) manifesta-se no seguinte sentido: “Caso houvesse mesmo um consenso para se buscar o ajuste sem recorrer ao aumento de impostos, a redução de despesa orçamentária com juros deveria ser a primeira opção de qualquer formulador de política econômica que operasse com um mínimo de racionalidade”.

Uma demonstração clara de que o setor econômico rentista foi amplamente beneficiado pelo Novo Regime Fiscal é a evolução do Índice da Bolsa de Valores de São Paulo, conhecido por IBOVESPA, que sinaliza a variação no mercado acionário brasileiro durante a tramitação do Projeto de Emenda à Constituição no período de 15 de junho de 2016 a 16 de dezembro de 2016, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1: IBOVESPA



Fonte: Recortado de: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/cotacoes/](http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/cotacoes/)

**TABELA 1** – Índice BOVESPA e cotação de ações nas datas marcantes do processo legislativo/EC 95

	15.06.16	09.08.16	06.10.16	10.10.16	25.10.16	29.11.16	16.12.16
Índice BOVESPA	48.914	57.689	60.644	61.668	63.866	60.989	58.389
Cotação ação R\$ Itau/Uni - ITUB3	25,25	30,39	33,27	33,61	31,00	29,54	28,00
Cotação ação R\$ Bradesco - BBDC3	25,10	29,87	29,26	29,88	30,50	28,60	27,86
Cotação ação R\$ Vale S. A. - VALE3	15,00	18,99	17,80	19,05	21,35	29,18	27,75

Fonte: Ibovespa e Uol Economia Cotações

15.06.2016 – Data de início da tramitação do Projeto de Emenda do Novo Regime Fiscal – PEC 241/2016

09.08.2016 – Data de aprovação do Projeto de Emenda na Comissão de Constituição e Justiça

06.10.2016 – Data de aprovação do Projeto na Comissão Especial

10.10.2016 – Data de aprovação em 1º turno na Câmara dos Deputados

25.10.2016 – Data de aprovação em 2º turno na Câmara dos Deputados

29.11.2016 – Data de aprovação em 1º turno no Senado Federal

16.12.2016 – Data de publicação da Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal – EC nº 95

No gráfico 1 e na tabela 1 é possível verificar que o índice BOVESPA subiu de 48.914 pontos, na data de início da tramitação do Projeto de Emenda do Novo Regime Fiscal – PEC 241/2016, para 63.866 pontos, na data de aprovação do projeto em 2º turno na Câmara dos Deputados. Portanto, desde o início do processo legislativo que aprovou a Emenda Constitucional nº 95 até uma das principais decisões, que é a aprovação em definitivo na Câmara dos Deputados de um projeto de modificação da Constituição, a variação no principal índice que mede o mercado financeiro brasileiro foi 30,56%, ou seja, quase um terço de acréscimo nos valores das ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo.

Nos gráficos 2 e 3, abaixo, e na Tabela 1, acima, verifica-se a evolução na cotação em reais das principais ações de empresas privadas no setor financeiro. As ações do Itau/Unibanco subiram de R\$ 25,25 reais para R\$ 30,39 reais entre a data de início da tramitação do projeto de Emenda à Constituição que congelou os gastos públicos, dia 15 de junho de 2016, e a data de aprovação do Projeto de Emenda na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, dia 09 de agosto de 2016. As ações do Banco Bradesco no mesmo período de 55 dias, também, foram valorizadas em cerca de 20%, o valor de cada ação passou de R\$ 25,10 reais para R\$ 29,87 reais.

Além do setor financeiro, diretamente relacionado aos rentistas, outros setores da economia de mercado também tiveram valorização de suas ações no mercado acionário no período de tramitação do Projeto de Emenda que instituiu o teto dos gastos públicos. Apenas

para exemplificar, no Gráfico 4 e Tabela 1, o setor de mineração, representado nessa demonstração pela principal empresa do setor, a Vale S.A., teve suas ações valorizadas em 85% no período entre o início da tramitação do Projeto de Emenda do Novo Regime Fiscal, 15 de junho de 2016, quando as suas ações eram vendidas na Bolsa de Valores de São Paulo a R\$ 15,00, até o dia 16 de dezembro de 2016, data de publicação da Emenda Constitucional do Novo Regime Fiscal – EC nº 95, momento em que as ações foram cotadas a R\$ 27,75 reais.

**Gráfico 2:** Itau Unibanco Holding - ação na Bolsa de Valores como: ITUB3



Fonte: Recortado de: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=ITUB3>

**Gráfico 3:** Banco Bradesco AS - ação comercializada na Bolsa de Valores como: BBDC3



Fonte: Recortado de: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=BBDC3>

**Gráfico 4:** Vale S. A – ação comercializada na Bolsa de Valores como: VALE3



Fonte: Recortado de: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=vale3>

Portanto, ficou claramente demonstrado que a instituição do Novo Regime Fiscal serviu para agradar determinados setores da economia. Assim, é possível deduzir que a

Emenda Constitucional nº 95 apresenta características bem marcantes daquilo que se denomina placebo jurídico.

Outra característica das normas placebos é a despreocupação com os efeitos concretos da norma instituída. Nesse sentido, passado apenas dois anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 é possível constatar uma acentuada redução dos recursos destinados à saúde. Em um estudo publicado pelo Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, em janeiro de 2019, há demonstração de que com o fim da incidência do percentual de 15% sobre a arrecadação ocorreu, já no ano de 2018, a redução das verbas da saúde para 13,9% da receita corrente líquida, o que provocou a diminuição em R\$ 4,2 bilhões de reais nos valores destinados à saúde. Portanto, é possível projetar, com facilidade, que serviços públicos destinados aos brasileiros economicamente mais vulneráveis, como vacinas, cirurgias, exames, tratamento de câncer, consultas, sofrerão com o passar do tempo uma maior precarização.

Ademais, a projeção para 2019 é de agravamento da diminuição dos valores destinados à saúde, sendo que no decorrer dos 20 anos de vigência da Emenda Constitucional nº 95 os estudos projetam uma verdadeira catástrofe na área da saúde. Nesse sentido, a publicação do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz assim informa: “Diferentes cálculos econômicos (diferentes metodologias de projeção) comprovam que serão *retirados*, no mínimo, R\$ 200 bilhões (a preços de 2017), ao longo de 20 anos, de um sistema de saúde comprovadamente subfinanciado e insuficiente há três décadas.” (SANTOS, 2019).

Outro aspecto que é relevante diz respeito a eficácia jurídica, sendo que a norma placebo tem a sua validade assegurada enquanto não for desvendado o teor placebo. Assim, enquanto persistir o efeito placebo da Emenda Constitucional nº 95 essa norma será tratada como válida. Por outro lado, perderá a validade a partir do fim do efeito placebo, que poderá ocorrer com a revogação da norma ou com a declaração de inconstitucionalidade.

Portanto, o Novo Regime Fiscal é placebo jurídico por que foi adotado como a solução para a crise conjuntural do Estado brasileiro, com um receituário que de antemão sabe-se inviável por ser inconstitucional. É necessário lembrar que além de agradar alguns setores da sociedade, a finalidade da legislação placebo é ludibriar a totalidade dos destinatários da norma, dando a entender que há uma norma válida que pode ser eficaz naquilo que se propõe. No entanto, a adoção do teto nos gastos públicos contraria totalmente a vontade do constituinte originário que instituiu um Estado Democrático de Direito,

estruturado com órgãos e instituições que visam garantir os direitos fundamentais de liberdade e igualdade, inclusive os direitos sociais de exercício individual.

Inegavelmente, a Emenda Constitucional nº 95/2016 deliberou no sentido de restringir e, até mesmo, de abolir direitos e garantias de exercício individual, pois retira do Estado recursos financeiros necessários para dar-lhes efetividade, desconsiderando o Estado Democrático de Direito instituído pelo Constituinte originário ou seja um Estado com elementos do Estado Liberal mas também do Estado Social, com compromissos na área social, como saúde e educação.

Por outro lado, o congelamento nos gastos públicos do Novo Regime Fiscal inviabiliza o exercício de outros Direitos Fundamentais, como por exemplo o direito à jurisdição, que poderá ser afetado, caso a demanda por prestação jurisdicional aumentar ao ponto de o Poder Judiciário por falta de dotação orçamentária deixar de cumprir com a sua função institucional precípua de jurisdicionar.

Outrossim, essa Emenda Constitucional ao fixar regras de caráter orçamentário restringe o Direito Fundamental do voto direto, secreto, universal e periódico, previsto no artigo 14, *caput*, notadamente quanto ao seu conteúdo. Eis que por cinco mandatos presidenciais ou cinco legislaturas, o Presidente da República e o Congresso, eleitos pelo povo brasileiro, não vão poder optar por uma política orçamentária que reflita a vontade das urnas.

Claro que o mais grave é a possibilidade de o Poder Executivo, por falta de recursos orçamentários para o setor de saúde, deixar de cumprir com a sua função precípua de executar políticas públicas nessa área, enquanto valores orçamentários relativos às receitas tributárias acrescidas, por conta de um futuro crescimento econômico do país, serem carregadas para o pagamento de juros exorbitantes aos setores financeiros em nome de uma dívida pública, que jamais passou por qualquer espécie de auditoria.

Portanto, o Novo Regime Fiscal ao fixar limites para as despesas primárias, apenas corrigidos em 7,2% no ano de 2017 e, pelo índice da inflação nos demais anos, limites estes a serem adotados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, outros órgãos, como o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, configura-se placebo jurídico que deverá ter o seu efeito placebo desvendado a partir do reconhecimento de sua inconstitucionalidade ou da decisão política a ser perpetrada pelos constituintes reformadores de revogar a Emenda Constitucional nº 95. Ambas possibilidades devem

ocorrer o mais rápido possível para que o resultado negativo e aterrorizador sobre os direitos fundamentais, notadamente os sociais, sejam sustados.

## CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal e congelou os gastos orçamentários por 20 anos, representa enorme retrocesso social. Enquanto essa emenda continuar em vigor, todos os governantes que assumirem as suas funções, durante o período de vigência dessa norma, sofrerão o engessamento na sua atuação, eis que não poderão utilizar os recursos necessários para que o Estado tenha capacidade de dar efetividade aos direitos constitucionalmente previstos, notadamente aos direitos fundamentais à educação e à saúde. Ademais, a população brasileira que demanda por políticas públicas de garantia aos direitos fundamentais sociais continua em crescimento e os valores fixados para atender essas necessidades serão corrigidos apenas pelo índice da inflação.

Assim, é inquestionável a inconstitucionalidade dessa norma. As razões para declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 95 vão desde a afetação a direitos fundamentais até a fatores como a emenda tratar de matéria orçamentária quando a previsão constitucional é de que esse tipo de matéria deve ser tratada por lei ordinária, tudo isso para garantir que os governantes eleitos possam governar de acordo com a vontade dos seus representados.

Essa característica de ser uma norma inconstitucional, com conteúdo inviável por projetar o congelamento por 20 anos das despesas relativas a políticas públicas imprescindíveis para respeitar a dignidade humana, é sinalizadora de que a Emenda Constitucional 95/2016, de congelamento orçamentário, trata-se de placebo jurídico.

Dessa forma, similar ao que ocorre na área da Ciências da Saúde o placebo jurídico apresenta as características próprias da substância placebo, que tem a finalidade de causar apenas efeito psicológico, pois não apresenta as propriedades necessárias para provocar efeito concreto. Nesse sentido, a emenda constitucional do teto dos gastos públicos tem a finalidade de ludibriar os destinatários dessa norma, dando a entender que se está diante de uma norma válida que resolverá o problema fiscal do Estado brasileiro.

No entanto, foi possível verificar que essa emenda constitucional foi elaborada com o objetivo atender os interesses do setor econômico, especialmente, dos rentistas, com a

garantia de que não faltará recursos para o pagamento de amortizações e juros da dívida pública. Em 2018, segundo ano de vigência da norma, foi pago o valor de 1,065 Trilhão de reais à título de juros e amortizações da dívida, equivalente a 40,66% do total do orçamento federal executado, enquanto que apenas o percentual de 4,09% foi destinado para a saúde. Foi possível, também, verificar os efeitos da aprovação ou das fases de aprovação do projeto da Emenda Constitucional de congelamento dos gastos públicos na valorização das ações negociadas na bolsa de valores de São Paulo.

Outro dado que corrobora a conclusão de que a Emenda Constitucional nº 95 é norma de efeito placebo, pela característica da despreocupação com os efeitos concretos, é a redução em R\$ 4,2 bilhões de reais nos valores destinados à saúde no ano de 2018. Essa redução ocorreu com o fim da incidência do percentual de 15% sobre a arrecadação, norma que vigorava até a entrada em vigor da Emenda que fixou o teto dos gastos públicos, provocando, assim, no ano de 2018 a redução das verbas da saúde para 13,9% da receita corrente líquida.

Portanto, a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos é placebo jurídico e deverá ter o seu efeito placebo desvendado a partir do reconhecimento de sua inconstitucionalidade ou da decisão política de revogação. É necessário que isso ocorra o mais breve possível para que o efeito negativo e aterrorizador sobre a efetividade dos direitos sociais seja imediatamente sustado.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Camila Oliveira de; CORTELLI, José Roberto. Considerações atuais sobre o uso do placebo. Revista SOBRAPE, September 2014 - volume 24. Disponível em: <[http://www.revistasobrape.com.br/arquivos/2014/setembro/REVPERIO\\_SETEMBRO\\_2014\\_PUBL\\_SITE\\_PAG-31\\_A\\_34.pdf](http://www.revistasobrape.com.br/arquivos/2014/setembro/REVPERIO_SETEMBRO_2014_PUBL_SITE_PAG-31_A_34.pdf)>. Acesso em 28 dez. 2017.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra: Livraria Almedina, 2ª Ed., 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016)>. Acesso em 10 jan. 2018.

BRASIL. Constituição de 1988. *Emenda Constitucional n. 95*, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 24 de out. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em 14 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5633*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE “em face dos artigos 101 a 104 do ADCT, introduzidos pela Emenda Constitucional n. 95, promulgada em 15.12.2016”. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>>. Acesso em: 24 out. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra: Almedina, 7ª Ed., 4ª reimpressão, 2003.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Congelamento de gastos e retrocesso social. Publicado em 16.10.2016. Carta Capital. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/congelamento-de-gastos-e-retrocesso-social/>>. Acesso em 02 abr. 2019.

COLEMAN, V. *On placebos*. Nurs. Mirror, Sussex, 139(13):79, Sept. 1974.

GENESINI, Silvio. A pós-verdade é uma notícia falsa. Revista USP, São Paulo, n. 116, p. 45-58, janeiro/fevereiro/março 2018.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins fontes, 2011.

PES, João Hélio Ferreira. *A efetividade da ação popular e de instrumentos similares na tutela dos bens ambientais do Brasil e Portugal*. In MOSCON, Cledi de Fátima Manica. Temas de Direito Público: Justiça e Administração Pública (org.). Porto Alegre: Editora Nuria Frabris, 2010.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública, 2016. Publicação da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>>. Acesso em 02 abr. 2019.

SANTOS, Lenir Santos; FUNCIA, Francisco. Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, publicado em 24 jan. 2019. Disponível em: <<http://cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>>. Acesso em 31 mar. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SHAPIRO, A. K. *The placebo effect in the history of medical tretment: implications for psychiatry*. Amer. J. Psychiatry, Washington, 1 16(4):298-304 , Oct. 1959.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.