

DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF À APROVAÇÃO DA EC 95/2016: ANÁLISE HISTÓRICA E CONSTITUCIONAL E CONSEQUÊNCIAS EM RELAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

FROM THE IMPEACHMENT OF PRESIDENT DILMA ROUSSEFF TO THE APPROVAL OF EC 95/2016: HISTORICAL AND CONSTITUTIONAL ANALYSIS AND CONSEQUENCES IN RELATION TO THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HEALTH

Alexandre Ávila Collor¹

Maria Cristina Cereser Pezzella²

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS).

² Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada.

RESUMO

Este trabalho se propõe a examinar a Emenda Constitucional nº 95/2016, desde a conjuntura política e social que levou seus idealizadores ao Planalto, por meio do violento encerramento do governo Dilma Rousseff, dando fim, concomitantemente, ao mais longo período de governos desenvolvimentistas e ao mandato da primeira mulher na presidência de nossa história. Inicia-se revisitando as manifestações populares ocorridas em junho de 2013, seu contexto, fatos e personagens relevantes, passando pelo panorama tanto nacional quanto internacional dos elementos que, de alguma forma, influenciaram aqueles atos. Depois, relata a criação da EC 95/2016, desde sua proposição na Câmara dos Deputados, passando por sua trajetória no Senado, até sua promulgação. Após, analisa as consequências da EC 95/2016 para o custeio da saúde pública vislumbradas por especialistas desta área. Finalmente, indica algumas inconstitucionalidades que podem ser apontadas nessa emenda.

PALAVRAS-CHAVE

Emenda constitucional – Manifestações populares – Constitucionalidade – Custeio da saúde.

ABSTRACT

This essay intends to examine Constitutional Amendment nº 95/2016, from the political and social scenario that led its creators to the Planalto, through the violent termination of Dilma Rousseff's government, ending, concomitantly, the longest period of developmentalist governments and the mandate of the first woman in the presidency in our history. It begins by revisiting the popular demonstrations that took place in June 2013, their context, facts, and relevant characters, passing through both the national and international panorama of the elements that, in some way, influenced those acts. Afterwards, it reports the creation of EC 95/2016, from its proposal in the Chamber of Deputies, through its trajectory in the Senate, until its enactment. Afterwards, it analyzes the consequences of EC 95/2016 for the cost of public health envisioned by specialists in this area. Finally, it indicates some unconstitutionality that can be pointed out in this amendment.

KEYWORDS

Constitutional amendment – Popular demonstrations – Constitutionality – Health funding.

SUMÁRIO

Introdução. 1 O contexto histórico do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. 1.1 As manifestações de junho de 2013: a “revolução colorida” brasileira? 1.2 A estrutura estadunidense para a guerra ideológica e sua influência. 1.3 O papel dos meios de informação: internet e redes sociais na mudança de rumo das manifestações. 1.4 A prática de *lawfare* e suas consequências. 2 O cenário da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 e suas repercussões. 2.1 A proposta da Ponte para o Futuro: o teto de gastos públicos. 2.2 A EC 95 e seus impactos no financiamento da saúde pública. 2.3 A crítica jurídica à EC 95/2016. Conclusão. Referências.

REFERÊNCIA: COLLOR, Alexandre Ávila; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff à aprovação da EC 95/2016: análise histórica e constitucional e consequências em relação ao direito fundamental à saúde. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 58-95, dez. 2025.

INTRODUÇÃO

Entre idas e vindas, a história brasileira ostenta diversos movimentos cujo propósito foi posicionar o Brasil como um ator relevante no cenário econômico mundial. As políticas desenvolvimentistas dos governos de Getúlio Vargas, facilitadas pela relativa ausência de um

personagem hegemônico no cenário mundial, como no Entreguerras, são exemplo desse fenômeno.³ Mesmo nos governos militares (1964-1985) houve iniciativas com esse viés.

O período de 2002 a 2010 foi de crescimento econômico especialmente importante para o Brasil. Porém, a aptidão para a produção de commodities, a imensa quantidade de riquezas naturais e a significativa oferta de mão de obra, aliadas aos esforços empreendidos nesse período, não bastaram para debelar aquelas que se destacam entre as causas históricas para a permanente debilidade do desenvolvimento econômico brasileiro: forte dependência econômica externa, população com baixa qualificação e históricas deficiências na educação.

Criada sob a égide de um novo pacto social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco normativo permeado pelo claro objetivo de transpor essas barreiras, ao determinar limites mínimos de investimentos em educação e em saúde, além de impor regulações ao ambiente produtivo e à circulação de riquezas. Tudo isso com o intuito de lançar as bases para um crescimento sustentável e cujo produto revertesse em benefício da população, buscando o estabelecimento dos alicerces de um Estado de bem-estar social nos moldes do que se verifica em vários países europeus. A implementação dessa previsão constitucional foi sendo paulatinamente concretizada pelos governos que se seguiram à redemocratização e encontra seu ápice nos governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Porém, as políticas de viés progressista sofreram uma solução de continuidade com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. Fustigado por problemas econômicos e forte rejeição, tanto popular quanto no meio político, seu governo foi violentamente encerrado em 2016. Com isso, foram colocadas em segundo plano todas as políticas sociais que vinham desde 2002 sendo desenvolvidas, levando o Brasil a um ciclo de desmonte de seu projeto de Estado de bem-estar social, agora sob a batuta do então recém-empossado presidente Michel Temer.

Esse artigo pretende analisar a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Novo Regime Fiscal ou também como “teto de gastos”, alteração constitucional proposta pelo presidente Michel Temer, ainda durante sua interinidade na presidência, em um movimento de redesenho da legislação fiscal, provocando impactos nas políticas públicas de cunho social previstas na CF/1988 e implementadas desde então.

³ SOUZA, Jessé. **Brasil dos humilhados**: uma denunciada ideologia elitista. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022. p. 27

Para tanto, analisaremos, em um primeiro momento, o ambiente político, as forças, os atores e os interesses envolvidos, partindo das manifestações de junho de 2013, consideradas o início do movimento que levou à derrubada da presidenta.

Em seguida, analisaremos a EC 95, seus dispositivos e suas consequências, buscando compilar o que foi escrito sobre a mesma, além de levantar dados disponíveis a respeito das consequências de sua promulgação.

Em conclusão, procuraremos entender que modificações na realidade brasileira atual podem ser atribuídas à EC 95, buscando identificar possíveis inconstitucionalidades e usando como foco de atenção o financiamento público ao direito fundamental à saúde.

1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF

É recorrente a ideia de que o processo que alijou a presidenta Dilma Rousseff do poder teve início com as manifestações populares ocorridas em diversas cidades brasileiras a partir de junho de 2013. Trata-se de fenômeno que deve ser analisado com critério, visto despertar opiniões dos mais variados matizes entre aqueles que se propõem a estudá-lo.⁴

Diversos elementos devem ser levados em consideração. De início, é necessário ter em mente que a crise brasileira não é um fato circunscrito exclusivamente aos limites do território nacional, mas, antes, “interage com a disputa pelo poder global”⁵, em cujo tabuleiro destacam-se dois elementos: o imperialismo e o neoliberalismo.⁶

Imperialismo é expressão que designa uma forma de espoliação dos atores periféricos do sistema capitalista perpetrada pelos atores centrais desse sistema. Como, atualmente, as invasões militares com esse propósito estão sujeitas a constrangimentos políticos e jurídicos, a forma encontrada pelos Estados centrais para impor seus interesses tem sido a de interferir nos processos políticos das nações periféricas de maneira a levar ao poder, nesses países, grupos que defendam seus interesses e que inviabilizem a inserção autônoma

⁴ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo**: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018). São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 102.

⁵ *Ibidem*, p. 102.

⁶ *Ibidem*, p. 100.

dos mesmos na arena internacional.⁷ Nesse passo, ganha relevo a participação da ideologia⁸ para a chamada “construção do consentimento”: edificar a ideia, nos territórios dominados, de que o dominador estrangeiro, na verdade, vem no interesse da população local, tornando aceitável a sua presença. Souza faz interessante observação a respeito desse fenômeno de captura da simpatia do colonizado pelo colonizador:

Qualquer grupo social que queira dominar economicamente outro grupo, de modo a extrair permanente e continuamente o produto de seu trabalho, precisa antes de tudo, saber “colonizar” o seu espírito. Ninguém se deixa explorar de modo direto e violento sem reação. A possibilidade de debelar a reação com mais violência sempre se revelou muito custosa e, crescentemente com o avanço da história, de eficácia apenas de curto prazo. No mundo moderno, quem quiser se apropriar, por meio de instrumentos de mercado e de Estado, da riqueza e do produto do trabalho alheio tem, antes, de convencer os espoliados de que a dominação que os explora e subordina é para seu próprio bem.⁹

No caso dos Estados Unidos, a estrutura usada para executar esse trabalho é muito mais antiga, oriunda dos tempos da Guerra Fria. Washington já vinha desenvolvendo, há décadas, as ferramentas e o *modus operandi* para o enfrentamento de uma guerra ideológica, agora, objetivando levar a cabo seu projeto de dominação e de exploração econômica sobre os países periféricos ao sistema capitalista.

O neoliberalismo é o “aríete do imperialismo”¹⁰, vindo sempre associado a ele. Em países periféricos, sua função é corroer as bases da economia local, rebaixando o custo do trabalho e incentivando a entrega de setores estratégicos a empresas estrangeiras — quase sempre ligadas ao capital estadunidense — além de, claro, trabalhar pela consolidação da hegemonia dos EUA. Faz isso cooptando grupos locais que simpatizem e se beneficiem com seu projeto de exploração.

Logo, não há coincidência entre a crise brasileira, a retomada da ofensiva das forças neoliberais na América do Sul e os esforços dos EUA em restabelecer o *status quo* anterior ao ciclo progressista vivenciado nessa região no início do século XXI, estimulando a chegada ao poder de governos alinhados e — por que não dizer — submissos aos seus interesses.

⁷ *Ibidem*, p. 100.

⁸ Ideologia é o conjunto ou sistema de ideias, valores e crenças acerca da sociedade e que funciona como uma plataforma cujo objetivo é orientar a ação política — seja do indivíduo, de uma fração de classe ou de uma classe social — e serve tanto para transformar quanto para conservar determinada correlação de forças, governo ou regime político.

⁹ SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. p. 19.

¹⁰ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo**: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018). São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 101.

1.1 As manifestações de junho de 2013: a “revolução colorida” brasileira?

Revolução colorida é termo usado por alguns autores para designar mudança de regime ou golpe brando e consiste em uma operação que solapa a liderança do governo-alvo, tendo como principal característica a ocorrência de manifestações multitudinárias de aparência espontânea.¹¹ Rotineiramente, manifestações populares ocorrem contra governos que estejam implementando políticas neoliberais ou que se vejam envolvidos em escândalos, esses geralmente ligados à corrupção na estrutura governamental. Em nações sul-americanas, essas manifestações costumam definir o destino de governos.

Fugindo à regra, no Brasil de junho de 2013, embora a escassez de dados acerca das primeiras manifestações, sua origem teria sido o descontentamento popular com a expectativa de iminente reajuste do valor das passagens de transporte urbano em algumas cidades, estimulados por ação do Movimento Passe Livre (MPL). O MPL é um grupo inicialmente formado por pessoas de inclinação à esquerda que, já há alguns anos, quando da época do reajuste do transporte público, promovia manifestações contra essa medida com a bandeira da “tarifa zero”.¹² É suprapartidário, acolhendo militantes de quaisquer partidos, sem lideranças e que toma decisões em assembleia.¹³

O fato que mais intriga os estudiosos daquelas manifestações é justamente o de que, embora tenham começado sob a influência de personagens da esquerda, em dado momento, ainda naquele mês de junho, tornaram-se um movimento de direita. Para que se entenda a dinâmica dessa alteração, faz-se necessário traçar um panorama daqueles atos. Para isso, alguns autores segmentam as manifestações em três fases com características próprias. São elas:

- a) 1ª fase, entre 6 e 13 de junho: Ocorrência praticamente limitada apenas a São Paulo, com predomínio de integrantes da esquerda, com a participação de pessoas na casa dos milhares e protestando contra o reajuste das passagens de transporte público.

¹¹ *Ibidem*, p. 92.

¹² SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. p. 87-88.

¹³ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo**: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018). São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 107.

- b) 2ª fase, entre 17 e 20 de junho: Ainda criticando o aumento das passagens, mas, agora, também repudiando a violência policial, que havia sido muito dura nas manifestações da primeira fase, criticando os gastos públicos com a Copa do Mundo da FIFA — que viria a ocorrer em 2014 — e a PEC 37, que buscava limitar as prerrogativas investigativas do Ministério Público, além de carrear cartazes com “fora Dilma”, “fora Alckmin” [Geraldo Alckmin, então governador de São Paulo], “fora Cabral” [Sérgio Cabral, então governador do Rio de Janeiro]. Além disso, havia manifestantes de todas as orientações ideológicas, ocorreram nas principais cidades do país e contaram com manifestantes na casa das centenas de milhares. Nessa fase, surgem também a hostilidade a partidos políticos e sindicatos e a presença da bandeira nacional e de pessoas vestindo a camisa da CBF, isto é, da Confederação Brasileira de Futebol. Na manifestação ocorrida em 20 de junho, estima-se que a participação tenha alcançado 1,5 milhão de pessoas.
- c) 3ª fase, entre 24 e 28 de junho: Nessa fase, há fragmentação de temas e de iniciativas, com vários grupos convocando atos para defender pautas distintas. São atos massivos e espalhados, mas menores do que aqueles da segunda fase. Depois disso, os protestos assumem dinâmica com a qual nem as lideranças políticas nem os analistas estavam habituados.¹⁴

Para responder à questão da guinada das manifestações, a atenção deve ser voltada ao debate sobre hegemonia e os esforços estadunidenses para concretizá-la. Como aludido, os EUA montaram uma estrutura de propaganda ideológica bastante robusta e que ajudou a levar ao desaparecimento da União Soviética. Extinta a URSS, os EUA restaram como única liderança militar e econômica incontestada no planeta, de modo que o caminho para a implementação de sua cartilha neoliberal pelo mundo restou franqueado. Aquele mesmo aparato usado no combate à URSS serve, agora, para difundir e impor os interesses econômicos estadunidenses, tendo, porém, como inimigo, as lideranças progressistas surgidas na América Latina entre o final do século XX e o início do século XXI com discurso nacionalista e com políticas progressistas e de inclusão social.

¹⁴ *Ibidem*, p. 107.

1.2 A estrutura estadunidense para a guerra ideológica e sua influência

Em 1947, os EUA criaram a CIA - Agência Central de Inteligência, com a função de travar a guerra cultural, o que pode ser observado em uma das diretrizes que instruíram sua fundação: “empreender ‘atividades psicológicas sigilosas’ que apoiassem as políticas anticomunistas norte-americanas”, naturalmente voltadas ao incremento da estratégia de dominação mundial dos EUA.

Em 1961, foi fundada a USAID - United States Agency for International Development, com a missão de “apoiar a condução da política externa estadunidense” e promover “a democracia, a paz e a prosperidade mundo afora” por meio de parcerias estabelecidas com instituições públicas ou privadas de outros países. A USAID firmou parcerias com *think tanks*¹⁵ liberais em países latino-americanos, financiando professores universitários e recrutando e oferecendo instrução para agentes de segurança. Dessa maneira, a USAID tanto contribuiu para a desestabilização de governos na região quanto apoiou as ditaduras que os sucederam.

Em 1967, chegou à imprensa, para desagrado geral, que entidades de ideologia afinada com os interesses dos EUA eram secretamente financiadas com dinheiro de impostos. A necessidade de tornar público esse apoio financeiro fez com que, em 1983, fosse fundado o NED - *National Endowment for Democracy*. Embora seja uma organização não governamental, o NED distribui dinheiro do contribuinte norte-americano a organizações privadas que promovam os valores da democracia liberal e do livre-mercado.¹⁶ O NED tem papel central na retomada da ofensiva dos EUA na luta pela hegemonia, articulando a tese da relação entre neoliberalismo e democracia, criada no governo Reagan e replicado por todos os governantes que o sucederam. Esse fundo trabalha com outras três instituições que foram criadas em seguida: *International Republican Institute* (IRI), *National Democratic Institute* (NDI) e *Center of Private Enterprise* (Cipe). O IRI e o NDI são ligados aos dois principais partidos políticos dos EUA, Republicano e Democrata, enquanto o Cipe é vinculado à Câmara de Comércio daquele país. Juntas, essas quatro entidades têm a missão de travar, de maneira

¹⁵ Os *think tanks* podem ser definidos como instituições permanentes de pesquisa e/ou divulgação de ideias que procuram informar e influenciar instâncias governamentais e a opinião pública no que tange à adoção de determinadas políticas públicas. ROCHA, Camila. Think tanks ultraliberais e a nova direita brasileira. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 124, n. 11, 2 nov. 2017.

¹⁶ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018)**. São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 88.

ostensiva, a guerra ideológica que, até então, a CIA vinha travando de maneira velada. O NED distribui recursos para ONGs e para *think tanks* liberais locais, ao mesmo tempo em que a USAID, o IRI e o NDI dão formação intelectual e treinamento a seus membros, com o objetivo inicial de vender a ideologia liberal e, atualmente, a neoliberal, assim, pavimentando o caminho para a concretização dos interesses e a política externa dos EUA.¹⁷

No Brasil, desde a redemocratização, há uma disputa sobre que tipo de sociedade se quer construir e que rumos o país deva trilhar para se desenvolver, disputa que se dá entre forças de esquerda e de direita e se insere no contexto do projeto estadunidense de constituir-se o ator mais importante do cenário econômico mundial.¹⁸ As entidades estadunidenses acima descritas precisam, para alcançar seus objetivos, relacionar-se com entidades locais que comunguem de seus interesses e ideais com o fito de os difundir. Há, no Brasil, significativo grupo de entidades privadas que se encaixam nesse perfil, entre as quais se destacam os *think tanks* utilizados pelo capital burguês para defender seus interesses e aos quais podem ser relacionados três movimentos.

Entre 1980 e 1995, os *think tanks* liberais cresceram quantitativa e geograficamente, até a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, vista como uma vitória final pela classe. Essa visão foi reforçada com sua reeleição, de maneira que o investimento nessas entidades foi relegado. Quando, em 2006, instalou-se a percepção de que Lula se reelegeria — já havia sido eleito em 2002 —, as forças de direita passaram a se reorganizar para voltar à carga na batalha ideológica. Nesse período, o principal *think tank* é o Instituto Liberal (IL), fundado em 1983 e que, a partir de 1990, passa a subscrever projetos formulados pelo Cipe e pelo NED.¹⁹

A partir de 2006, a rearticulação da direita ganha espaço no ambiente virtual, por meio de fóruns e comunidades do Orkut, que divulgavam e discutiam o liberalismo e a produção de Olavo de Carvalho. Nessa época surgem *think tanks* não só liberais, como o Instituto Millenium (IMil), mas também ultraliberais, como o Instituto Mises Brasil (IMB), e o Estudantes Pela Liberdade (EPL), a partir do qual surgiu o Movimento Brasil Livre (MBL). Essas e outras instituições são associadas à Atlas Network, espécie de “*mega think tank*” que articula mais de 400 instituições congêneres e trabalha junto à USAID e ao NED defendendo

¹⁷ *Ibidem*, p. 88-89.

¹⁸ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo**: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018). São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 111.

¹⁹ *Ibidem*, p. 113.

teses liberais e os interesses estadunidenses.²⁰ Além de oferecer formação intelectual aos interessados, a Atlas articula o financiamento das instituições envolvidas, fazendo a ponte entre estas e o capital das grandes corporações. As instituições brasileiras, além de receber financiamento externo, também o recebem de origem endógena, oriundo do capital nacional.

1.3 O papel dos meios de informação: internet e redes sociais na mudança de rumo das manifestações

A mídia oligopolista brasileira tanto está ligada à estrutura do grande capital nacional quanto à política externa estadunidense. Exemplos desse último fato podem ser vistos quando a Folha de S.Paulo (FSP) e O Globo escolhem chamar Nicolás Maduro de ditador e o regime venezuelano de ditadura, e, ao mesmo tempo, não nomearam como golpe a retirada do poder do presidente boliviano Evo Morales em 2019.²¹ Em relação à situação da Venezuela, é válida a reflexão do geógrafo Elias Jabour, Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ):

A Venezuela virou escrava ou dependente de um produto, que é o petróleo; o Hugo Chávez não conseguiu diversificar a indústria da Venezuela [...]. Só que chega 2014, o [preço do] petróleo sai de US\$ 150 para US\$ 30, o que já está mostrando no horizonte que há um problema cambial à vista. E, mesmo assim, a Venezuela mantinha, em fundos soberanos, fora do país entre US\$ 50 e US\$ 80 bilhões para comprar alimentos e remédios, fora o ouro que há na Inglaterra. O que os americanos fazem a partir de [o governo] Obama e depois [no governo] Trump: aceleram as sanções econômicas sobre a Venezuela, sendo que a principal delas é retirá-la do sistema de pagamentos internacional — o Swift. Então, eles roubaram da Venezuela as reservas cambiais e o ouro que estava na Inglaterra, e a Venezuela passou a não mais ter capacidade de comprar parafusos para poder arrumar um trator. Isso gera uma crise humanitária, que é uma tentativa de levar a Venezuela para de volta à Idade Média, fora o bloqueio naval que lhe é imposto.²²

Impõe-se observar o papel desempenhado por aqueles dois meios de comunicação nas manifestações de 2013. Em relação às manifestações convocadas para 6, 10 e 11 de junho, ambos condenam os atos e divulgam fotos de depredações associadas a palavras como “vandalismo”, “risco” e “protesto”. Reportando a manifestação do dia 13, a primeira página

²⁰ *Ibidem*, p. 113.

²¹ *Ibidem*, p. 112.

²² JABOUR, Elias. A verdade que não te contam sobre Argentina e Venezuela. *À Deriva Podcast*, 26 nov. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cf5OWZzn7-Y&list=PLd0puQfnG5Dr_U6sHP3vhd6R3kC3ftfLX&index=. Acesso em: 20 mar. 2023.

da FSP trouxe a foto de um policial com o rosto ensanguentado, enquanto seu editorial dizia ter chegado a “hora de retomar a Paulista”.²³

No dia 14, a narrativa começa a mudar de rumo. Mais uma vez, a FSP mostra, em primeira página, um policial, mas que, agora, é negro e está batendo em uma mulher branca, enquanto O Globo trouxe uma foto de jovens brancos agachados sob a mira de policiais. Aqui, começa a crítica à violência policial perpetrada contra os manifestantes. Em relação ao dia 17, as manifestações são retratadas como espaços de diversidade, enquanto segue firme a crítica à violência policial.²⁴ A partir do dia 18, tanto a FSP quanto O Globo passam a exaltar as manifestações, referindo as depredações como atos de grupos minoritários. O Globo começa a falar em “um país que se mexe” e “o Brasil nas ruas”, e começam a aparecer pessoas cobertas com a bandeira do Brasil.²⁵

A grande mídia também se mobiliza pela televisão. Souza mostra como a modificação da popularidade da presidenta Dilma Rousseff é vista às forças conservadoras:

A cobertura do Jornal Nacional no dia 19 de junho passou por uma transformação decisiva. A federalização dos protestos, com o objetivo de atingir a figura da presidente, começou a ganhar corpo com a criação de palavras de ordem pelo próprio jornal, que passava agora a promover e incentivar as manifestações como explosão democrática do povo brasileiro. Pela primeira vez o Jornal Nacional mostrou queda de popularidade da presidenta Dilma: de 79% de contentamento com o governo em março de 2013 – sua maior aprovação histórica – para 71% em junho. Apesar de a queda inicial ter sido apenas moderada, **percebia-se claramente que os protestos podiam ser canalizados para atingir a presidenta.**²⁶ (grifo nosso)

O início da segunda fase das manifestações mostrou incremento no quantitativo de participantes que, para alguns autores, soou espontâneo. Porém, para outros, resultou do empenho de forças da direita empreendido desde o início de sua reorganização, a partir de 2006, para a disputa ideológica com vistas a contrastar o segundo mandato do presidente Lula, cuja reeleição se avizinhava. Com esse fito, e, mais tarde, para convocar participantes às manifestações, foram muito usadas as redes sociais — na época, Orkut e Facebook.²⁷ Impende

²³ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018)**. São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 118.

²⁴ *Ibidem*, p. 118.

²⁵ *Ibidem*, p. 119.

²⁶ SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. p. 91.

²⁷ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018)**. São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 120.

frisar que a direita já estava engajada nas manifestações mesmo antes de se tornarem um fenômeno massivo e, portanto, antes que passassem a ser objeto de disputa.²⁸

No período entre 13 e 17 de junho de 2013, acontece a mudança de rumos dos atos públicos. Se, até então, a convocação às manifestações era predominantemente oriunda do MPL, agora, ela começa a vir de entidades de direita ou de extrema-direita, como o Por Trás da Mídia Mundial, Movimento Contra a Corrupção e o Anonymous Brasil, aos quais mais instituições e personalidades se uniram nos dias que se seguiram.²⁹ Assim, aquilo que era visto como um fenômeno originado na esquerda passa a ser composto por elementos da direita, seus personagens e suas pautas.

1.4 A prática de *lawfare* e suas consequências

As atividades da direita na disputa pelo poder chegam a um novo espaço: os tribunais. Ganha relevância o *lawfare*, palavra inglesa que significa “guerra jurídica” e cujo significado se caracteriza pelo emprego do poder judiciário, da magistratura e dos fiscais da lei para atingir objetivos e adversários políticos.³⁰ Termo cunhado em 1975, a partir de 2001 passa a ser usado para referir o uso do direito internacional como obstáculo às operações militares norte-americanas em outros países. Já há algum tempo, a expressão vem sendo usada para designar um substituto para intervenção militar.

O *lawfare* apresenta três dimensões estratégicas: a geográfica, a de armamentos e a de externalidades. A geográfica está relacionada à ideia de identificar a jurisdição em que se presume haver maiores chances de obtenção de sucesso, contornando o princípio do juiz natural. A de armamentos se relaciona com que normas serão usadas para executar o ataque, aspecto em que ganham importância legislações anticorrupção e antiterrorismo e as ligadas à segurança nacional, por se basearem em conceitos vagos, de fácil manipulação. A dimensão das externalidades se relaciona com mecanismos extraleais que auxiliem na consecução do objetivo político, em que se situa a mídia, que, no caso brasileiro, foi crucial para definir o

²⁸ *Ibidem*, p. 121-122.

²⁹ *Ibidem*, p. 121.

³⁰ FREITAS, Ilton. **Guerra Híbrida contra o Brasil**. Porto Alegre: Liquidbook, 2019.

rumo dos atos públicos, assim como o tema do combate à corrupção, que tem um potencial singular de amearhar atenções e despertar simpatias.³¹

Quanto à dimensão geográfica, no caso brasileiro, a única justificativa para que a Operação Lava Jato (OLJ) tenha sido instalada em Curitiba é o fato de que já se sabia das inclinações dos julgadores em cujas mãos o processo desencadeado por ela cairia. Não só os julgadores, mas também os agentes do Ministério Público e da Polícia Federal já eram bem conhecidos pelos agentes estadunidenses. E isso pelo fato de que a parcialidade dos agentes envolvidos — inclusive em nível recursal — já era conhecida desde o caso Banestado - Banco do Estado do Paraná, o qual teria sido usado para operações ilegais envolvendo propina e evasão fiscal e no qual já tinha havido cooperação entre agentes estatais brasileiros e órgãos de segurança estadunidenses.³²

Munida com informações repassadas pelos órgãos de inteligência norte-americanos acerca de operações ocorridas na Petrobrás, a OLJ serviu com perfeição aos interesses da direita, como também, naturalmente, aos norte-americanos: desestabilizou o governo Dilma, que se viu engolfado em uma espiral de denúncias e de acusações de corrupção — nunca realmente provadas — para a qual não soube dar uma resposta suficientemente firme, perdendo apoio tanto político quanto popular, chegando ao ponto de ver desencadeado contra si um processo de impedimento.

Acuada por pressões vindas de todos os lados, em 21 de junho de 2013, a presidenta Dilma Rousseff esboça uma reação: faz um pronunciamento à nação com duração de 9 minutos, posicionando-se pelo respeito às manifestações, mas tentando atribuir-lhes um sentido de protesto contra os problemas sociais e políticos que seu governo intenta combater. Declara que “a voz das ruas precisa ser ouvida e respeitada” e não pode ser confundida com “o barulho e a truculência de alguns arruaceiros”. Coloca-se em posição de “presidenta de todos os brasileiros”, classifica a mensagem das ruas como “pacífica e democrática” e diz não abrir mão do “combate sistemático à corrupção e ao desvio de recursos públicos”. Também atribui às manifestações o desejo de serviços públicos de qualidade, promete melhorias no transporte público, a destinação de 100% dos recursos oriundos do petróleo para a educação e ampliação do atendimento do SUS - Sistema Único de Saúde com a contratação de médicos do exterior; anuncia que receberá os líderes “das manifestações pacíficas”. Declara que

³¹ MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo**: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018). São Paulo: Expressão Popular, 2022. p. 127-128.

³² *Ibidem*, p. 128.

“precisamos oxigenar nosso sistema político”, referindo-se à pretensão de fazer-se uma reforma política, e que “é a cidadania, e não o poder econômico, que deve ser ouvido em primeiro lugar”.

Diz querer contribuir para uma “ampla e profunda reforma política”, que amplie a participação popular. Posiciona-se também a respeito das críticas ao gasto com a Copa da FIFA, dizendo que o dinheiro gasto pelo governo federal “é fruto de financiamento e será pago pelas empresas e os governos que estão explorando os estádios” que foram construídos, e não pelo orçamento público federal, e conclama a população a receber bem os visitantes que viessem ao Brasil assistir aos jogos. Ao final, declara que seu governo estava ouvindo “as vozes democráticas que pedem mudanças” e que não iria “transigir com a violência e a arruaça”. Assim, tenta canalizar os atos populares para pautas de interesse público que estavam paradas no Congresso, cujo perfil conservador era a razão de tal estagnação.³³

Em 29 de junho, o Jornal Nacional apresenta o triunfo de todo o esforço empreendido até aquele momento para inviabilizar o governo Dilma Rousseff: a aprovação popular da presidenta cai 27 pontos percentuais desde o início dos atos públicos.³⁴ Assim, com a mobilização da opinião pública, influenciada por todos os fatores acima elencados, preparou-se o terreno para o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

2 O CENÁRIO DA APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E SUAS REPERCUSSÕES

Com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff do cargo, Michel Temer se vê alçado à condição de Presidente da República e começa a implementar suas próprias políticas, baseando-se no que previa o manifesto intitulado “Uma Ponte para o Futuro” (UPPF), publicado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 29 de outubro de 2015. De orientação francamente neoliberal, e, portanto, diametralmente oposta à do governo que se encerrava — e do qual o PMDB já havia feito parte e composto a base de sustentação parlamentar —, punha o foco de seu interesse sobre o mercado, relegando as preocupações

³³ PRONUNCIAMENTO da presidente Dilma Rousseff sobre as manifestações no Brasil. 21 jun. 2013. 1 vídeo (10 min.). Publicado pelo canal **ParlaTube Brasil**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ahEY59WxWRE>. Acesso em: 21 mar. 2023.

³⁴ SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: Entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. p. 94-95.

sociais a plano secundário. Do texto, pode-se destacar duas propostas que dão o tom da ordem que seus idealizadores pretendem implementar, defendendo abertamente as privatizações e a abertura da economia brasileira:

[...]; d) executar uma **política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada**, por meio de **transferências de ativos** que se fizerem necessárias, **concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura**, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de **concessões na área de petróleo**, dando-se à Petrobras o direito de preferência; e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com **maior abertura comercial** e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes — Estados Unidos, União Europeia e Ásia — **com ou sem a companhia do Mercosul**, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo **integre-se [sic] às cadeias globais de valor**, auxiliando no aumento da produtividade e **alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional**; [...].
(grifo nosso)

O texto expressa, como preocupações principais, a crise fiscal, ligada à diminuição da arrecadação, e a rigidez do orçamento imposta pelas alocações obrigatórias de recursos públicos. Também aponta a indexação de benefícios e a necessidade de ampla reforma previdenciária como preponderantes para o enfrentamento da crise econômica e para o reequilíbrio das contas públicas.³⁵ Esses elementos servem para defender a ideia de reformar a CF.

2.1 A proposta da Ponte para o Futuro: o teto de gastos públicos

A argumentação do governo para defender mudanças na CF está substancialmente construída em torno da ideia de que havia uma crise fiscal cujo enfrentamento era urgente, como fica claro na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 83/2016. Sua argumentação está centrada na evolução da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país e o que seriam suas causas, além de indicar as consequências que a manutenção desse quadro traria para o país.

Inicialmente, o EMI nº 83/2016 descreve um quadro de grave crise fiscal, com aumento da dívida pública em percentual superior ao percentual de expansão do PIB, além de indicar a previsão de um déficit do resultado primário previsto para o ano de 2016 na casa de

³⁵ CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. p. 143.

R\$ 170 bilhões, valor calculado a partir da consolidação dos cenários mais pessimistas no que tange às expectativas de receitas e de despesas da União, além de possuir a peculiar característica de encerrar previsível impacto fortemente negativo junto à opinião pública.³⁶

O EMI segue dizendo que “a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos”. Aponta as consequências nefastas desse “desarranjo fiscal”, entre as quais se destacam “os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia”. Ao final, o item afirma que “o único caminho para a recuperação da confiança” são ações como as que estão sendo propostas naquele documento, as quais se traduzirão “na volta do crescimento”.³⁷

O item 4 se inicia com uma afirmação que já dá o tom do que se há de propor adiante: “A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária”, sob o argumento de que, entre 2008 e 2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, ao passo que a receita cresceu apenas 14,5% no mesmo período em relação ao mesmo indicador, concluindo que, para “conter a expansão da dívida pública” é necessário “estabilizar o crescimento da despesa primária”. Conclui o tópico informando que conter a expansão da dívida pública é o objetivo dessa Proposta de Emenda à Constituição (PEC).³⁸ Em diversas declarações à imprensa, o então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, afirmou que o problema da despesa pública seria estrutural e estaria relacionado, principalmente, às despesas obrigatórias definidas na CF, cujo controle, necessariamente, exigiria que se operasse sua reforma.³⁹ Impende observar que, no raciocínio do ministro, reflexo do entendimento do governo daquele momento, a proposta de reforma constitucional simplesmente silenciava a respeito das despesas financeiras, que são aquelas relativas ao pagamento de juros e à amortização da dívida pública, as quais respondem por

³⁶ DIEESE. **Nota Técnica:** PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nº 161. 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

³⁷ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016, de 15 de junho de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

³⁸ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016, de 15 de junho de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

³⁹ DIEESE. **Nota Técnica:** PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nº 161. 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

aproximadamente 45% do orçamento da União. O projeto concentra seus esforços quase exclusivamente em despesas as quais dizem respeito a serviços direcionados ao trabalhador e às classes sociais mais vulneráveis, que mais dependem do Estado para sua sobrevivência, como a saúde e educação, e que está, agora, sendo convocado a patrocinar o “ajuste” das contas públicas.⁴⁰

A argumentação do governo se baseia na avaliação de que a despesa primária cresceu em ritmo superior ao experimentado pelo PIB, revelando, no longo prazo, expectativa de trajetória insustentável. Realmente, entre 1998 e 2015, a taxa de crescimento dessa categoria de despesas foi superior à taxa de inflação e ao crescimento do PIB, como se vê na Tabela 1, que traz as variações da inflação (IPCA - IBGE), da Receita Total e do PIB.

Quando se volta a atenção para o comportamento da despesa e da inflação no mesmo período, verificamos que, salvo nos anos de 1999 e 2011, as variações daquela foram superiores às variações desta última, demonstrando ter havido crescimento real da despesa primária. Esse fato pode também ser constatado no Gráfico 1.

Ainda analisando o período entre 1998 e 2015, comparando a variação nominal do PIB com a variação da despesa, identifica-se que apenas nos anos de 1999, 2003, 2008 e 2011, a despesa cresceu em taxa inferior à taxa do PIB, o que pode ser observado no Gráfico 2. Chama a atenção o fato de que, desses quatro anos destoantes, somente 2008 não é primeiro ano de mandato presidencial, no qual, costumeiramente e com respaldo no apoio recebido na eleição recente, os governantes costumam implementar políticas restritivas.

Tabela 1 – Evolução Despesa Primária, IPCA, Receita Total e PIB (valores nominais)

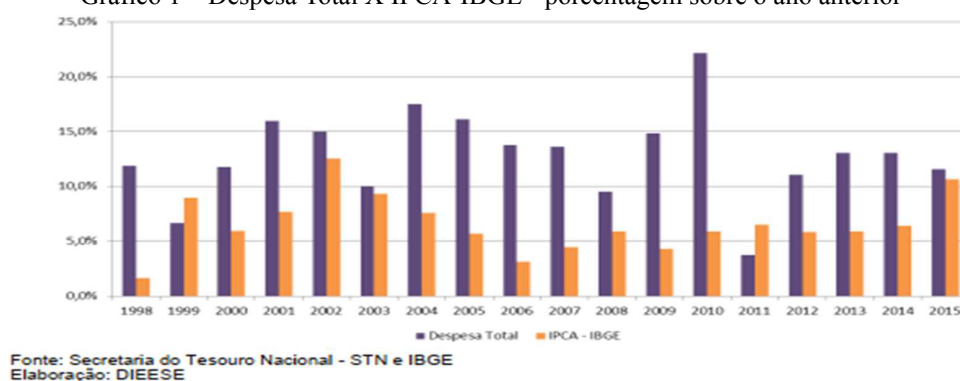
Ano	Despesa Total	IPCA - IBGE	Despesa x IPCA	Receita Total	Despesa x Receita	PIB	Despesa x PIB
1998	11,9%	1,7%	10,1%	15,4%	-3,0%	5,3%	6,3%
1999	6,7%	8,9%	-2,1%	14,1%	-6,5%	8,5%	-1,7%
2000	11,8%	6,0%	5,5%	12,3%	-0,4%	10,2%	1,4%
2001	15,9%	7,7%	7,7%	15,1%	0,8%	9,7%	5,7%
2002	15,0%	12,5%	2,2%	18,3%	-2,8%	13,2%	1,6%
2003	10,0%	9,3%	0,6%	11,3%	-1,1%	15,4%	-4,7%
2004	17,5%	7,6%	9,2%	17,7%	-0,1%	14,0%	3,1%
2005	16,1%	5,7%	9,9%	16,4%	-0,2%	10,9%	4,7%
2006	13,8%	3,1%	10,3%	11,3%	2,2%	11,0%	2,5%
2007	13,6%	4,5%	8,8%	13,9%	-0,2%	12,9%	0,7%
2008	9,5%	5,9%	3,4%	15,7%	-5,3%	14,3%	-4,2%
2009	14,8%	4,3%	10,1%	3,1%	11,3%	7,2%	7,1%
2010	22,2%	5,9%	15,3%	24,4%	-1,8%	16,6%	4,8%
2011	3,8%	6,5%	-2,6%	7,6%	-3,5%	12,6%	-7,8%
2012	11,1%	5,8%	4,9%	7,2%	3,6%	9,9%	1,1%
2013	13,0%	5,9%	6,7%	11,2%	1,6%	10,6%	2,2%
2014	13,1%	6,4%	6,3%	3,6%	9,1%	7,0%	5,7%
2015	11,6%	10,7%	0,8%	2,2%	9,2%	3,8%	7,5%
TOTAL	771,4%	213,2%	178,2%	684,7%	11,0%	520,1%	40,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE
Elaboração: DIEESE

Fonte: DIEESE. **Nota Técnica:** PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. N° 161. 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

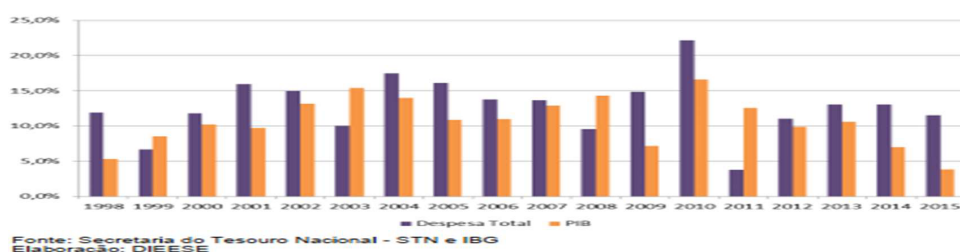
⁴⁰ *Ibidem*, p. 3.

Gráfico 1 – Despesa Total X IPCA-IBGE - porcentagem sobre o ano anterior



Fonte: *Ibidem*.

Gráfico 2 – Despesa Total X PIB - porcentagem sobre o ano anterior



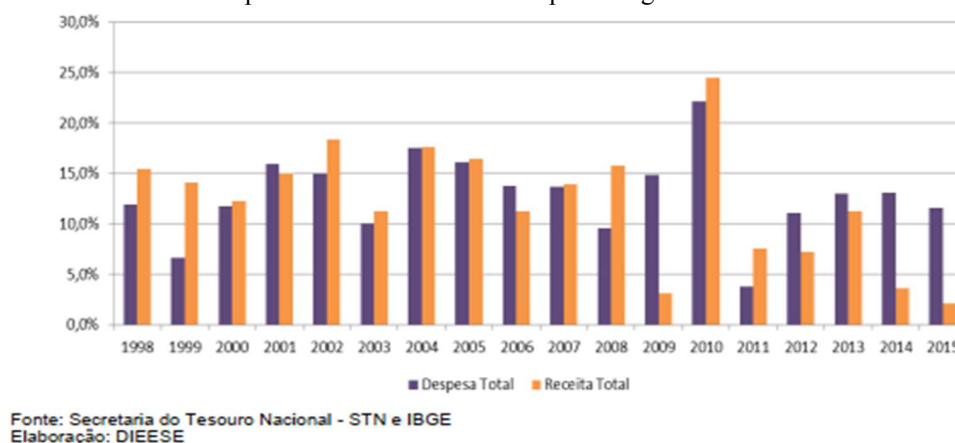
Fonte: *Ibidem*.

O Gráfico 3 pode dar uma pista a respeito dos motivos do aludido desequilíbrio fiscal. Ele relaciona o comportamento das receitas e das despesas no período entre 1998 e 2015, identificando as variações de cada um desses indicadores para cada ano. Nota-se que há clara compatibilidade entre ambos os indicadores nos períodos entre 1998 e 2008 e entre 2010 e 2011. Em contraste, os dados de 2009 mostram um fraco desempenho da receita, que pode facilmente ser entendido como reflexo, nas contas públicas brasileiras, da crise internacional de 2008 e das medidas anticíclicas tomadas na época em virtude dela. O ano de 2010 mostra forte retomada das receitas e, a partir de 2012, vê-se forte queda desse indicador, em significativo contraste com os valores de despesa.

Note-se que a evolução das despesas foi compatível com o crescimento das receitas até 2012, evidenciando que o crescimento das receitas foi acompanhado de investimento na prestação de serviços públicos à população. Por outro lado, o crescimento das receitas foi fruto do ciclo de crescimento e da maior formalização da economia vistos naquele período, o que pode ser constatado pela carga tributária como percentual do PIB que chegou a 32,38% em 2016.⁴¹

⁴¹ OLIVEIRA, Kelly. Carga tributária sobre para 32,38% do PIB em 2016, informa Receita. **Agência Brasil**, Brasília, 27 dez. 2017. Disponível em:

Gráfico 3 – Despesa Total X Receita Total - porcentagem sobre o ano anterior



Fonte: *Ibidem*.

A concatenação desses dados leva ao vislumbre de que o problema fiscal tão propalado pelas vozes do governo Temer tem origem, não na perda de controle sobre os gastos públicos, mas na estagnação econômica ocorrida em 2014 e que foi sucedida por um ajuste francamente recessivo a partir de 2015. Nesses dois anos, por efeito da crise internacional e da perda de dinamismo da economia brasileira, ao que se adicionou o já mencionado ajuste recessivo aplicado pelo governo, as receitas públicas sofreram forte retração, comprometendo definitivamente o equilíbrio fiscal.

Tão logo consumado o afastamento de Dilma Rousseff, ainda em seu período de interinidade na Presidência da República, iniciado em 12 de maio de 2016, Michel Temer já deu início à implementação de sua cartilha neoliberal. Pouco mais de 30 dias após a posse, em 15 de junho de 2016, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que, ali, ganhou o nº 241/2016 e que, após passar pelo Senado, tornou-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, também conhecida como Teto de Gastos e que será analisado adiante. Essa EC carrega o cerne do programa exposto no UPPF, na forma de um limite global aos gastos públicos que, pelo menos, em tese, serviria para equacionar a dívida pública brasileira.

Porém, a agenda peemedebista UPPF, mais do que uma proposta de equacionamento das contas públicas, mostra ser um programa de governo abertamente liberal e privatizante, alheio — ou mesmo avesso — a quaisquer preocupações sociais, o que preocupa, quando se está tratando de um país que, apesar de ser considerado rico sob diversos aspectos, ostenta

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/cargatributaria-sobe-para-3238-do-pib-em-2016-inf-orma-receita>. Acesso em: 23 mar. 2023.

uma das taxas de desigualdade social mais expressivas do planeta, como demonstrado pelo Índice de Gini de 0,53945⁴² — medido em uma escala de 0 a 1, em valores crescentes de desigualdade — alcançado em 2020.

Quando apresentada à Câmara, a PEC 241/2016 foi justificada pelo argumento de haver um déficit nas contas públicas de responsabilidade exclusiva do governo Dilma Rousseff, então recentemente encerrado, que teria feito gastos excessivos. Sob essa ótica, a fórmula proposta para restabelecer a higidez das contas públicas foi a do estabelecimento de um limite às despesas, por meio do corte e da limitação de gastos associados a serviços públicos, aliado ao incentivo às privatizações, o que levaria ao almejado superávit primário, o qual pode ser definido como “o dinheiro que ‘sobra’ nas contas do governo depois de terem sido pagas as despesas, excetuando-se o serviço da dívida pública. Por isso ele é conhecido como a economia para pagar os juros”.⁴³

A definição acima pode ser vista como a chave para que se compreenda o que o teto de gastos parece objetivar: provocar a formação de superávit fiscal para garantir o pagamento da dívida pública. Estendendo o raciocínio, em havendo superávit, a dívida pública pode, inclusive, ser aumentada, pelo alargamento da margem para seu pagamento. E não se pode descartar que seja esse motivo, visto que, como a própria EC 95 impõe, aumentos de outras despesas só podem ser nominais, a partir da correção pela inflação, ou a partir de cortes em outras áreas.

Impende dar-se atenção ao argumento exaustivamente repisado pelos defensores do teto de gastos de que o erário brasileiro se encontrava em situação de déficit. O próprio conceito de déficit público deve ser encarado com cautela, pois a noção de que ele se deva à irresponsabilidade fiscal do governo não cobre todas as possibilidades de sua explicação.

⁴² Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo — afirma o sociólogo Luís Henrique Paiva, coordenador de estudos em seguridade social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). De fato, a publicação Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo IBGE em 2020, trouxe estimativas do Banco Mundial com base no índice de Gini, instrumento criado pelo matemático italiano Conrado Gini para medir o grau de concentração de renda no grupo a ser avaliado. A variação numérica é de zero a um, sendo zero quando todos têm a mesma renda e um representando o extremo oposto. Nesse ranking da desigualdade, o Brasil apresenta 0,539 pelo índice de Gini, com base em dados de 2018. Está enquadrado entre os dez países mais desiguais do mundo, sendo o único latino-americano na lista onde figuram os africanos. O Brasil é mais desigual do que Botsuana, com 0,533 pelo índice de Gini, pequeno país vizinho a África do Sul com pouco mais de dois milhões de habitantes. SASSE, Cíntia. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. **Agência Senado**, Brasília, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 21 mar. 2023.

⁴³ CURY, Anay *et al.* Superávit primário. **G1**, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/superavit-o-que-e>. Acesso em: 21 mar. 2023.

Déficit significa gasto sobrepondo receita, formulação que demonstra que ele pode se originar tanto por aumento de despesas quanto por redução de receitas. O aumento das despesas pode naturalmente resultar de decisões administrativas equivocadas do gestor público, como pode estar relacionado a investimentos. Já a redução de receitas advém de inúmeros fatores, dos quais alguns podem se originar de medidas governamentais, como a concessão de incentivos fiscais, enquanto outros podem resultar das oscilações da conjuntura econômica, sobre as quais a margem de manobra do ente governamental mostra-se bem mais restrita.

No que tange aos investimentos, importa ressaltar sua imprescindibilidade: em verdade, o aporte de recursos é fundamental em uma política desenvolvimentista, pela injeção de recursos em infraestrutura e em serviços públicos, objetivando levar o país a um ciclo de crescimento sustentável que melhore sua posição em termos de qualidade de vida da população e mesmo de soberania em relação à comunidade internacional. Os governos de Lula e Dilma trabalharam nesse sentido, com políticas desenvolvimentistas que buscavam o crescimento por meio do investimento preponderantemente público, sob uma lógica que se pode entender como keynesiana⁴⁴, pela intervenção estatal no sentido do crescimento econômico.

O conteúdo da EC 95 carrega justamente o contrário do que uma política desenvolvimentista preconiza: corte drástico de investimento público, principalmente nas áreas ligadas a serviços estatais provedores de bem-estar à população, como saúde, educação e seguridade social, sem esquecer os necessários investimentos na já carente infraestrutura do país.

Apresentada em 15 de junho de 2016, a PEC ganhou, na Câmara dos Deputados, o número 241/2016. Aprovada nessa Casa, foi, em 26 de outubro de 2016, enviada ao Senado

⁴⁴ John Maynard Keynes, em seu livro *Teoria Geral do Emprego e da Moeda*, de 1936, defendeu a ideia de que o Estado deveria intervir pontualmente na economia, como uma forma de “política anticíclica”, quando em situações de retração ou estagnação econômica, em clara oposição ao que se pensava em sua época. Ou seja, apesar de ser um capitalista, ele defendia a ideia de intervenção estatal em determinadas situações, como para induzir o crescimento ou para frear situações de recessão, como a que aconteceu nos EUA após a quebra da bolsa de Nova York em 1929, em política implementada por Franklin Roosevelt. Enquanto os economistas de seu tempo, frente à crise de 1929, apostavam na diminuição dos salários como forma de criar empregos, Keynes dizia que os empresários decidiam sobre sua produção com base no que esperavam vender. Em um cenário de crise econômica e desemprego, não havia confiança para investimentos, motivo de mais recessão e desemprego. Keynes, por sua vez, entendia que o governo deveria intervir criando demanda para incentivar a produção. REIS, Tiago. *A teoria geral do emprego, do juro e da renda: aprenda sobre essa teoria*. Suno, São Paulo, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/teoria-geral-emprego-juro-moeda>. Acesso em: 22 mar. 2023.

Federal, onde tramitou sob o número 55/2016. Finalmente, em 15 de dezembro de 2016, apenas, portanto, seis meses após ter sido apresentada pelo Poder Executivo, a proposta foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 95/2016.

Essa alteração constitucional adicionou vários dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criando o chamado Novo Regime Fiscal (NRF), com o alegado objetivo de conter o déficit público através da limitação de despesas e de investimentos públicos, sempre orientada pelo discurso de que “a Constituição não caberia no orçamento” e de que, somente com medidas dessa natureza, seria possível retomar o crescimento da economia, a qual teria se deteriorado em consequência de decisões administrativas irresponsáveis tomadas pelos governos anteriores.⁴⁵ Resta evidente, analisando o conteúdo que a emenda veicula, é que o que não caberia no orçamento seria o financiamento de políticas públicas de cunho social, o qual foi, como se verá, frontalmente atingido.

Ilustrativas são as palavras de Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa:

As primeiras ações do governo Temer, como que pagando a conta do apoio recebido para o golpe, foi abrir caminho para um tipo de neoliberalismo financeiro (ou financismo neoliberal, como prefiram), no qual o Estado mitiga ou mesmo anula sua presença em setores chaves da economia, especialmente as plataformas de garantias de financiamento social. Foi assim com a aprovação a toque de caixa da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, com seus gravíssimos impactos sobre o desenvolvimento nacional e sobre as pautas dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, ao limitar, por vinte anos, o teto do investimento público em educação, saúde, seguridade e outros itens, com base na despesa primária paga no ano anterior, reajustada apenas pelos números da inflação.⁴⁶

Mariano sintetiza o que foi a EC 95:

A partir de então (da EC 95), foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal com um limite para os gastos do governo federal, que vigorará pelos próximos 20 (vinte) anos. Esse novo regime valerá, portanto, até 2036, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano-base será este 2017, com início de aplicação em 2018. Qualquer mudança nas regras só poderá

⁴⁵ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. p 259.

⁴⁶ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Desmonte do Estado desenvolvimentista brasileiro: como recuperar um país vulnerável? In: SILVA, José Irivaldo A. de O. *et al.* **Planejamento e desenvolvimento**: uma realidade possível. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 76.

ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, e será limitada à alteração do índice de correção anual.⁴⁷

Portanto, mantendo-se a redação da EC 95 da forma como foi aprovada, com o passar dos anos, o orçamento para manutenção das despesas primárias — e, com elas, o financiamento de políticas sociais — continuamente se reduzirá em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB).

Analisando o novel art. 107 do ADCT, vê-se que ele determina que, durante os 20 anos da vigência do NRF, às despesas orçamentárias só se acrescentarão aumentos nominais — nunca reais.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;

V - da Defensoria Pública da União.

1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento);

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.⁴⁸ (grifo nosso)

Na explicação de Mariano, o dispositivo diz que

será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite. Aumentos reais do limite estão vedados, pois, de acordo com o § 1º, inciso II desse mesmo artigo 107, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos

⁴⁷ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. p. 260.

⁴⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado - IPCA (e assim sucessivamente).⁴⁹

Portanto, nos termos do dispositivo, durante os 20 anos de vigência do NRF, as despesas do governo não poderão aumentar em percentual superior ao da taxa da inflação do ano anterior, disposição que o diferencia das experiências de outros países que adotaram legislação com propósito semelhante. Mais: aumento de gastos em determinada área só poderá ocorrer com corte em outras, desconsiderando, além do crescimento econômico, o crescimento demográfico — acompanhado do já reconhecido envelhecimento da população — e a consequente — e, por óbvio, crescente — demanda por serviços públicos, levando ao seu previsível sucateamento.

Em relação ao prazo de vigência da EC 95, vale o comentário de Souza Neto:

Os países que adotaram tetos para os gastos públicos — Holanda, Suécia e Dinamarca, por exemplo —, sempre o fizeram por poucos anos (3 ou 4 anos). Em nenhum país, há nada que se aproxime do prazo de 20 anos que, por meio da PEC n. 55, se pretende fixar. Mais grave: esses limites não são estabelecidos nos textos constitucionais. Não há nada semelhante, por exemplo, nas constituições dos EUA, da Alemanha, da França, de Portugal, da Espanha. Em qualquer desses países, uma proposta com tal teor seria vista como extravagante à tradição do constitucionalismo.⁵⁰

Outrossim, convém salientar que, de acordo com o aludido art. 107, ficam assim limitados os aumentos de despesas, não só do Poder Executivo, mas de todos os poderes, com a previsível precarização de sua manutenção, já tão carente de recursos materiais e humanos.

Mariano aponta possíveis consequências da adoção da EC 95:

Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem Estar Social. O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma

⁴⁹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. p. 260.

⁵⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. PEC do Novo Regime Fiscal: constitucionalização da austeridade e subcidadania. **JOTA**, São Paulo, 16 nov. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-novo-regime-fiscal-constitucionalizacao-da-austeridade-e-s-ubcidadania>. Acesso em: 15 mar. 2023.

nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico.⁵¹

O NRF deixa clara sua intenção de priorizar recursos para o custeio da dívida pública em detrimento do financiamento de política sociais como, por exemplo, na previsão do § 6º do art. 107, dispositivo que elenca verbas excluídas da obrigatoriedade de respeito ao teto de gastos, ou seja, cujos incrementos orçamentários não precisarão ficar restritos à taxa da inflação, podendo sofrer aumentos reais. São elas: (1) transferências constitucionais a estados, municípios e Distrito Federal; (2) créditos extraordinários; (3) despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral; e (4) despesas com aumentos de capital de empresas estatais não dependentes.⁵²

O dispositivo deixa claro que não há previsão de limites ao incremento dos gastos com pagamento de dívida. Mariano segue em sua análise do § 6º do art. 107:

No Japão, essa falta de controle da dívida a fez triplicar a partir do terceiro ano de vigência do teto. Também não foram excluídos do teto, no Brasil, os percentuais obrigatórios de gastos com a saúde e educação. A Constituição, como se sabe, exige que os governos apliquem um percentual mínimo de sua receita em educação e saúde. A União federal é obrigada a aplicar na saúde ao menos o mesmo valor do ano anterior mais o percentual de variação do Produto Interno Bruto (PIB). Estados e Municípios precisam investir 12% e 15%, respectivamente. Na educação, a União federal deve gastar 18% do arrecadado, e Estados e Municípios 25%. Sem essa exclusão do teto, o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) nos Estados e Municípios será fortemente atingido, pois cerca de 2/3 das despesas do Ministério da Saúde são transferidas fundo a fundo para ações de atenção básica, média e alta complexidade, assistência farmacêutica, vigilância epidemiológica e sanitária, entre outras, a cargo dos entes federados.⁵³

O art. 108 do ADCT previa a possibilidade de, passados 10 anos, revisar-se o NRF, alterando, por meio de lei complementar, o método de correção dos limites previstos no inciso II do § 1º do art. 107, que poderia deixar de ser o IPCA. Porém, esse dispositivo foi revogado pela EC 113/2021.

⁵¹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. p. 261.

⁵² HENRIQUES, Tarcísio; LELIS, Davi Augusto Santana de. A (In)Constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2018. p. 116.

⁵³ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. p. 262.

O art. 109 prevê sanções para Poderes e órgãos que descumprirem os limites impostos pelo art. 107: (1) conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, exceto os derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores a 15/12/2016. (2) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (3) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (4) admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas a reposição decorrente de aposentadoria ou de falecimento de servidores, e as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; e (5) realizar concurso público, salvo para as reposições previstas no item 4.⁵⁴ Os gastos do Poder Executivo estão ainda submetidos a outras duas espécies de sanções: (1) a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não pode superar a realizada no exercício anterior; e (2) ficam proibidas a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.⁵⁵

O art. 110 disciplina percentuais mínimos em serviço de saúde e de educação, mantendo, no exercício de 2017, o cálculo anteriormente usado e, determinando, a partir do exercício de 2018 e até o fim da vigência do NRF, o uso dos limites previstos no art. 107 do ADCT. O art. 111 disciplina como se dará o cálculo das aplicações em saúde e educação até o fim do NRF.

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as **aplicações mínimas** em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no **exercício de 2017**, às aplicações mínimas calculadas nos termos do **inciso I do § 2º do art. 198** e do **caput do art. 212**, da Constituição Federal;

II - nos **exercícios posteriores**, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, **corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**.

Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, **corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**.⁵⁶ (grifo nosso)

⁵⁴ HENRIQUES, Tarcísio; LELIS, Davi Augusto Santana de. A (In)Constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2018. p. 117.

⁵⁵ HENRIQUES, Tarcísio; LELIS, Davi Augusto Santana de. A (In)Constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2018. p. 117.

⁵⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

Os arts. 112 a 114 tratam da contenção de passivos futuros que venham a ser causados pela EC 95:

Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.⁵⁷

Surgiram vários posicionamentos contrários à EC 95/2016, e diversas ações diretas de inconstitucionalidade foram levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) questionando-a: a ADI 5643, ajuizada pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (FENASEPE); a ADI 5658, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); a ADI 5680, pelo Partido Socialismo e Solidariedade (PSOL); a ADI 5715, apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a ADI 5734, apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Todas ficaram inicialmente sob relatoria da Min.^a Rosa Weber.

As ações alegam inconstitucionalidades tanto formais quanto materiais. Em relação à formalidade, argumentam que a tramitação da emenda não respeitou os ritos constitucionalmente previstos; materialmente, alegam que a EC 95 “fere cláusulas pétreas da Constituição, com violação de princípios constitucionais como direitos e garantias fundamentais à saúde e à educação e outros como o da democracia e separação dos Poderes”.

⁵⁸

A ADI 5715 pede que o STF suspenda liminarmente a emenda e, no mérito, que declare sua inconstitucionalidade, “a fim de evitar lesão de difícil reparação à sociedade brasileira”.⁵⁹

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ NOVAS ações questionam emenda constitucional que limita gastos públicos. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=349227&ori=1>. Acesso em: 21 jan. 2023.

⁵⁹ *Ibidem*.

A ADI 5643 teve seu seguimento negado sob o argumento de que a autora, a Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (FENASEPE), não seria legitimada a propô-la. Segundo a relatora, pela letra do inciso IX do art. 103 da CF, apenas as confederações são legitimadas, não podendo sua proposição ser feita por uma federação.⁶⁰

A ADI 5658, com pedido de medida cautelar, ataca os arts. 107, 110 e 113 do ADCT, assim como a expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal”, do art. 108, *caput*. Pede a interpretação conforme do art. 107, com o objetivo de excluir de seu âmbito os gastos com educação e saúde, além da interpretação conforme do art. 113, com o fito de

fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” deve necessariamente preceder também a edição de decretos pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais.⁶¹

Como argumento para a inconstitucionalidade das aludidas normas, aponta os arts. 1º, *caput* e III, 5º, *caput*, 6º, 37, *caput*, 60, § 4º, II e IV, 150, III, *b*, 153, § 1º, 165, I e III, 170, 196, 197, 198, § 2º, I, 205 e 212, *caput*, da CF, destacando que

a redução drástica e progressiva no orçamento público para ações e serviços de saúde e educação [...] ofende cláusulas pétreas da Constituição, violando os direitos à saúde e à educação [...]; o princípio da vedação ao retrocesso social [...]; o dever de progressividade na concretização de direitos sociais, assumido pelo Brasil no Pacto Interamericano sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [...] e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁶²

A ADI 5734, apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pede a impugnação dos artigos 107, § 1º, II e 110 do ADCT, adicionados pela EC 95/2016, e que o STF suspenda liminarmente a eficácia desse último dispositivo, por vislumbrar violação dos incisos III e IV do art. 60 da CF, além de pedir que o financiamento

⁶⁰ AÇÃO de federação de servidores e empregados públicos contra teto de gastos é extinta. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439307&ori=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 13 fev. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5132872>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁶² *Ibidem*.

do ensino público volte a ser disciplinado pelo previsto no art. 212 da CF. No mérito, o CNTE pede que o STF declare a EC 95 integralmente inconstitucional.⁶³

Em virtude da posse da Min.^a Rosa Weber na presidência do STF, a relatoria das ações que questionam a EC 95 foi transferida ao Min. Luiz Fux e, até a presente data, das ações que continuaram tramitando, nenhuma foi julgada no mérito.

2.2 A EC 95 e seus impactos no financiamento da saúde pública

Entre as consequências esperadas da adoção do teto de gastos, mostram-se especialmente importantes aquelas relacionadas ao financiamento dos direitos fundamentais elencados na Constituição, entre os quais, para efeito de análise, destacar-se-á a saúde.

Como já aludido, de acordo com a EC 95, assim como para outras áreas, a área da saúde terá o orçamento anualmente calculado, pelo acréscimo da inflação do último exercício financeiro sobre o orçamento do ano anterior. Portanto, abandona-se o critério anterior, que até então era definido pelo disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da CF, levando a que não haja crescimento real no aporte de recursos, apenas atualização monetária pela aplicação do índice da inflação medido pelo IPCA, conforme previsão do inciso II do § 1º do art. 107. Desse modo, os valores destinados aos programas de saúde serão anualmente atualizados pelo IPCA, sem que se considere o crescimento da população ou do PIB. O Brasil pode ficar mais populoso ou até mais rico, e isso simplesmente será ignorado quando da confecção do orçamento, impactando áreas tão sensíveis e tão importantes para a manutenção da qualidade de vida da população, ou, por que não dizer, para a própria sobrevivência daquela sua parcela que depende do Estado para sua garantia.

A CF/1988, no intento de firmar um novo pacto social e de lançar as bases para a edificação de um Estado democrático de direito, atribuiu à saúde o status de direito fundamental a todos garantido e por cuja provisão o Estado passou a ser responsável, já definindo as fontes para seu financiamento e sua manutenção. Até então, a saúde era acessível aos que, em virtude de sua própria condição financeira e patrimonial, podiam pagar por ela diretamente, ou aos que tinham acesso a serviço público por trabalharem de maneira formal. O restante da população, sem posses e sem um trabalho regularmente formalizado, dependia,

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5734/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 21 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5215453>. Acesso em: 14 mar. 2023.

para obter alguma proteção à sua saúde, de instituições de caridade sem qualquer vínculo com o poder público.⁶⁴

A universalidade do direito à saúde, assim como seu status de dever do Estado, encontra-se previsto no art. 196 da CF/1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, **garantido** mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.⁶⁵ (grifo nosso)

Portanto, como se vê, é o Estado que deve garantir a todos o acesso aos serviços de saúde, de maneira integral e igualitária, tanto em sua acepção preventiva quanto curativa, sem impedir a atividade privada nessa área, que deve prestá-la em caráter complementar e suplementar.⁶⁶

O Sistema Único de Saúde (SUS) é fruto daquele momento histórico. Com a promulgação da CF/1988, toda a população brasileira passou a ser beneficiária do SUS, podendo contar com seus serviços nas áreas de vigilância sanitária, epidemiológica e ambiental, com o Programa Nacional de Imunização (PNI) e com sua rede de urgência e emergência, levando a um incremento nos indicadores de bem-estar social.⁶⁷

O texto constitucional de 1988 prevê que o SUS seja financiado por recursos oriundos das três esferas de governo — federal, estadual e municipal. Porém, isso só foi efetivamente garantido a partir da promulgação da EC 29/2000, início da vinculação orçamentária e do estabelecimento de percentuais de comprometimento para a área. Nas palavras de Menezes, Moretti e Reis:

No entanto, apenas em 2000, com a Emenda Constitucional (EC) nº 29, foi garantido o comprometimento das três esferas de governo com o financiamento da saúde e

⁶⁴ MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade *versus* universalidade. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, dez. 2019.

⁶⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

⁶⁶ PERSICOTTI, Fabiana Guancino; MYSZCZUK, Ana Paula; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. O impacto da Emenda Constitucional 95/2016 para o agravamento das desigualdades regionais na saúde. **Universidade de Santa Cruz do Sul**, Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/21231/1192613457>. Acesso em: 27 jan. 2023.

⁶⁷ MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade *versus* universalidade. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, dez. 2019.

estabelecidas fontes estáveis, prevenindo crises ou situações de insolvência. Assim, os estados ficaram obrigados a aplicar, no mínimo, 12% de sua receita de impostos, os municípios, no mínimo, 15% da receita de impostos, e a União, o montante aplicado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2015, a EC nº 86 tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais e estabeleceu que os recursos federais mínimos para a saúde passariam a ser calculados com base na Receita Corrente Líquida (RCL) da União, iniciando por 13,2%, em 2016, até atingir o patamar de 15% da RCL, em 2020.⁶⁸

Mesmo com toda essa previsão de aporte, o SUS sempre foi subfinanciado, nunca podendo suprir a totalidade das necessidades em saúde previstas no texto constitucional. Em 2016, vem a EC 95, e o faz no sentido contrário ao que os fatos e a necessidade parecem ensejar. A partir e em virtude de sua promulgação, o orçamento à saúde efetivamente sofreu constantes diminuições.

O economista Francisco Funcia estima que, em 2019, o orçamento destinado à saúde tenha sofrido uma perda na casa de R\$ 20 bilhões. Seu estudo parte de 2017, primeiro ano da vigência da EC 95, quando o investimento nos serviços de saúde pública representou 15,77% da receita da União, percentual que supera o mínimo constitucional de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), previsto no inciso I do § 2º do art. 198 da CF.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

.....
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [...].⁶⁹

Em 2019, esse quadro já se apresenta significativamente modificado. De acordo com a metodologia usada, se, em 2019, houvesse sido mantido o patamar orçamentário aplicado em 2017, à saúde pública deveriam ter sido destinados R\$ 142,8 bilhões, ou R\$ 20,2 bilhões a mais do que os R\$ 122,6 bilhões efetivamente aplicados no período, revelando, portanto, uma

⁶⁸ MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade *versus* universalidade. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, dez. 2019.

⁶⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

retração superior a 14%.⁷⁰ Ainda em 2020, Funcia alertou para a previsão de perda de R\$ 30 bilhões que seria sofrida pela saúde em 2021 em virtude da redução orçamentária provocada pela EC 95:

O desfinanciamento do SUS é consequência direta da EC 95, que revela uma política econômica de austeridade fiscal. Uma emenda que não leva em conta o crescimento populacional, desconsiderando as reais necessidades de saúde, já mostrava que era uma opção de fazer ajustes cortando quaisquer que fossem as despesas.⁷¹

A EC 95 foi promulgada com a previsão de vigor por 20 anos — até 2036. Avaliada sob diferentes metodologias, considera-se que, nesse período, ela subtrairá da saúde em torno de R\$ 200 bilhões⁷², em valores de 2017, ano de sua implantação. Ou seja: um sistema já historicamente subfinanciado receberá ainda menos recursos, situação que se agrava quando adicionamos à equação o fato de que a população brasileira continua crescendo e está envelhecendo. Nesses 20 anos, mais pessoas precisarão dos serviços públicos de saúde e o necessitarão com mais intensidade, fora o fato de que os custos da saúde estão sujeitos a taxas de inflação comumente superiores à de outros ramos da economia. Além disso, fica definitivamente descartada a possibilidade de expansão do sistema e da implementação de novas tecnologias, sepultadas pela óbvia e previsível escassez de recursos.

2.3 A crítica jurídica à EC 95/2016

A CF/1988 ficou marcada estabelecer um novo pacto social para o Brasil, em que os direitos fundamentais foram colocados em lugar de destaque, logo entre os primeiros artigos, justamente para salientar o compromisso do país que aquela carta pretendia inaugurar com uma nova lógica da relação entre o Estado e a população. Vários dispositivos do texto

⁷⁰ SAÚDE perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. **Conselho Nacional da Saúde**, Brasília, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2020/fevereiro/saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em: 29 jan. 2023.

⁷¹ FLAESCHEN, Hara. Com a manutenção da EC 95, a saúde perderá R\$ 30 bi em 2021, dizem especialistas. **Abrasco**, Rio de Janeiro, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://abrasco.org.br/com-a-ec-95-a-saude-perdera-r-30-bi-em-2021-dizem-especialistas>. Acesso em: 4 fev. 2023.

⁷² SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde. **Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz Antônio Ivo de Carvalho**, Rio de Janeiro, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>. Acesso em: 5 fev. 2023.

constitucional evidenciam essa escolha, como no extenso elenco de direitos registrado pelo constituinte enquanto direitos e garantias fundamentais. Outrossim, merece destaque a opção do legislador em elevar a saúde à condição de direito a todos constitucionalmente garantido, inclusive, embora não concomitantemente, definindo expressamente a partir de que fontes deveria ser ela custeada.

Passados quase 30 anos da promulgação daquela Carta, o poder constituinte derivado — cuja função é atualizar o texto da Constituição — foi usado para redesenhar o seu perfil, deslocando o foco de sua preocupação da garantia dos direitos do indivíduo para a garantia da solvência financeira do governo, e o fez respaldado por dados que parecem ser irrefutavelmente realistas exclusivamente na visão dos detentores do poder daquele momento histórico — não por acaso, seus propositores. Várias alterações normativas se enquadram nesse perfil, mas, aqui, trata-se especificamente da EC 95/2016. Por razões metodológicas, centramos esse trabalho nas consequências da EC 95 sobre o custeio do direito à saúde. Porém, é certo que suas alterações são e serão ainda sentidas em várias outras áreas de suma importância para a população em geral, como na educação e na seguridade social.

A primeira questão que merece atenção é aquela relacionada ao tempo de vigência das alterações trazidas pela EC 95 à Constituição. Fora a crítica já tecida ao incomum — e certamente excessivo — quantitativo de tempo pelo qual suas alterações vigerão, há a questão da limitação que elas imporão aos próximos legisladores e, por conseguinte, a seus eleitores: ao estabelecer limites aos orçamentos dos próximos até 20 anos, a EC 95 está definindo as políticas que serão implementadas pelas legislaturas futuras, esvaziando o espaço de decisão daqueles legisladores. Ora, quando se retira autonomia ao legislador, está sendo retirada a possibilidade de implementação das políticas que o elegeram, limitando, assim, o poder de influência do eleitor/cidadão sobre o futuro do país. Aqui, vê-se frontalmente ignorado pelo constituinte derivado o disposto no inciso II do § 4º do artigo 60 da CF, que indica as matérias que não podem ser modificadas por meio de emendas à Constituição — as chamadas cláusulas pétreas:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....
II - o voto direto, secreto, universal e **periódico**; [...].⁷³ (grifo nosso)

⁷³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

O voto direto, secreto, universal e periódico foi erigido, pelo constituinte de 1987/1988, a direito inafastável do cidadão brasileiro. A característica da periodicidade se relaciona com a necessária oxigenação que deve ser levada aos centros de poder para que se mantenham atuais e atentos às necessidades da sociedade, condições para as quais a pluralidade ideológica é imprescindível. Limitando a capacidade decisória das próximas legislaturas em relação às escolhas orçamentárias, a EC 95 estará limitando a pluralidade ideológica com que suas políticas podem contribuir para o desenvolvimento do país.

Entre os dispositivos constitucionais que não podem ser objeto de emenda tendente à abolição, está o inciso XXXV do art. 5º, que estabelece a inafastabilidade de jurisdição, declarando que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.⁷⁴ O art. 112 incluído no ADCT pela EC 95 tenta afastar sua incidência quanto às disposições introduzidas pelo NRF, definindo que as mesmas “não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário”.⁷⁵ Ou seja: o art. 112 outorga imunidade judiciária às alterações feitas pela emenda, blindando-as de que tenham sua licitude avaliada pelo Poder Judiciário.

As modificações introduzidas pela EC 95 impuseram um limite ao custeio à saúde, assim como à educação e à seguridade social, a ponto de tornar-se incerto o efetivo provimento desses serviços à população. Mais do que um serviço, a saúde é um direito que goza de previsão constitucional, assim como foi constitucionalmente prevista a fonte de seu financiamento, por meio da chamada vinculação de receitas, com a estipulação de percentuais mínimos de investimento em relação ao PIB no inciso I do § 2º do art. 198 acima referido. A EC 95 cria nova regra com nova limitação, muito mais restritiva e tendente a cada vez menos garantir o custeio dos serviços de saúde, sem qualquer vinculação com o aumento populacional ou arrecadatório. A título de exemplo, como demonstrado supra, em 2019, portanto, já em plena vigência das novas regras, os valores efetivamente aportados ao custeio da saúde eram significativamente menores do que os que teriam sido aportados no caso de se ter usado a regra anterior. Essa realidade só tende a se agravar, visto o aumento quantitativo e o envelhecimento da população.

Portanto, mantendo-se a regra imposta pela EC 95, o que se terá, em médio ou longo prazo, será a não efetivação do direito constitucionalmente garantido à saúde, e isso porque o

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

Estado brasileiro terá feito a escolha de não garantir recursos financeiros suficientes para essa efetivação.

CONCLUSÃO

Cuida-se, aqui, de analisar a EC 95/2016 em suas origens, suas consequências e suas possíveis inconstitucionalidades. Para permitir uma verificação empírica das consequências da sua promulgação, usou-se informações relativas ao custeio da saúde pública, em virtude de sua extrema importância enquanto direito fundamental a todos garantido constitucionalmente, identificando-se elementos que retratam a realidade de carência de recursos que deve ser encontrada em outras áreas cuja manutenção a CF/1988 atribui ao Estado.

Analisando os fatores que transformaram o cenário político e que, assim, abriram a possibilidade de alteração de disposições constitucionais como a EC 95, sobressai o entendimento de que as manifestações populares de junho de 2013 se distanciam muito do que se possa conceber como “atos espontâneos”. Pelo contrário: embora tenham se iniciado como manifestações verdadeiramente populares, rapidamente se transformaram em ferramenta de acesso ao poder habilmente manejada por forças conservadoras nacionais instigadas e manipuladas por interesses estrangeiros — notadamente estadunidenses. Essa movimentação foi engendrada com o claro propósito de desestabilizar aquele que foi o quarto governo progressista em sequência no Brasil, o que claramente contrariava os interesses da direita e precisava ser “resolvido”.

Além de permitir a retomada do poder pelas forças de direita, o afastamento da presidenta Dilma Rousseff também franqueou o caminho para que o grupo recém alçado ao poder perpetrasse o ataque ao sistema de proteção social tão custosamente construído pela constituinte de 1987/88, empreitada da qual que são exemplo a reforma da previdência, a reforma trabalhista e a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Outrossim, quanto ao aspecto da constitucionalidade da EC 95, identifica-se clara inobservância ao contido no inciso II do § 4º do artigo 60, na medida em que esvaziado o significado da periodicidade do voto, por limitar a expressão da vontade política contida na escolha do eleitor em relação às políticas públicas. E isso porque resta cerceada, até 2036, a capacidade do legislador ordinário de indicar a destinação dos recursos públicos, assim como,

por corolário, o direito de o eleitor, por meio do voto, definir os rumos que a atividade do Estado deve tomar enquanto ordenador de seus recursos.

Também o conteúdo do art. 112 do ADCT, quando expressa vedação direta à norma prevista no inciso XXXV do art. 5º da Constituição, ao vedar que as disposições da EC 95 deem origem a passivos contra a União, esvaziando o significado de qualquer decisão judicial que assim o determine.

Finalmente, a EC 95 mostra-se eivada de inconstitucionalidade quando cria limitação arbitrária ao custeio dos serviços públicos, sem qualquer conexão com suas necessidades de financiamento ou com a capacidade arrecadatória do Estado, impedindo-o de cumprir com seu dever constitucional de provê-los com qualidade à população.

Porém, há outro aspecto que merece atenção: ao modificar a normatização do financiamento de políticas públicas, a EC 95/2016 está, mais do que descaracterizando dispositivos ou até sistemas contidos no texto constitucional de 1988, atacando diretamente o espírito daquele diploma, ao solapar os alicerces do projeto de construção do Estado de bem-estar social a duras penas erigido pelo constituinte originário. Em suma, a EC 95/2016 não agride trechos da CF/1988: ela ataca diretamente sua essência.

Por tudo isso, entendemos ser a EC 95/2016 inconstitucional.

REFERÊNCIAS

AÇÃO de federação de servidores e empregados públicos contra teto de gastos é extinta. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439307&ori=1>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016**, de 15 de junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 13 fev. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5132872>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5734/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 21 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5215453>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017.

CURY, Anay *et al.* Superávit primário. **G1**, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/superavit-o-que-e>. Acesso em: 21 mar. 2023.

DIEESE. **Nota Técnica**: PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nº 161. 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Desmonte do Estado desenvolvimentista brasileiro: como recuperar um país vulnerável? In: SILVA, José Irivaldo A. de O. *et al.* **Planejamento e desenvolvimento**: uma realidade possível. Campina Grande: EDUEPB, 2022.

FREITAS, Ilton. **Guerra Híbrida contra o Brasil**. Porto Alegre: Liquidbook, 2019.

HENRIQUES, Tarcísio; LELIS, Davi Augusto Santana de. A (In)Constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2018.

JABBOUR, Elias. A verdade que não te contam sobre Argentina e Venezuela. **À Deriva Podcast**, 26 nov. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cf5OWZzn7-Y&list=PLd0puQfnG5Dr_U6sHP3vhd6R3kC3ftfLX&index=. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. p 259.

MENDES, Mateus. **Guerra híbrida e neogolpismo**: geopolítica e lutas de classes no Brasil (2013-2018). São Paulo: Expressão Popular, 2022.

MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade *versus* universalidade. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, dez. 2019.

NOVAS ações questionam emenda constitucional que limita gastos públicos. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=349227&ori=1>. Acesso em: 21 jan. 2023.

OLIVEIRA, Kelly. Carga tributária sobre para 32,38% do PIB em 2016, informa Receita. **Agência Brasil**, Brasília, 27 dez. 2017. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/cargatributaria-sobe-para-3238-do-pib-em-2016-informa-receita>. Acesso em: 23 mar. 2023.

PERSICOTTI, Fabiana Guancino; MYSZCZUK, Ana Paula; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. O impacto da Emenda Constitucional 95/2016 para o agravamento das desigualdades regionais na saúde. **Universidade de Santa Cruz do Sul**, Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/21231/1192613457>. Acesso em: 27 jan. 2023.

PRONUNCIAMENTO da presidente Dilma Rousseff sobre as manifestações no Brasil. 21 jun. 2013. 1 vídeo (10 min.). Publicado pelo canal **ParlaTube Brasil**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ahEY59WxWRE>. Acesso em: 21 mar. 2023.

REIS, Tiago. A teoria geral do emprego, do juro e da renda: aprenda sobre essa teoria. **Suno**, São Paulo, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/teoria-geral-emprego-juro-moeda>. Acesso em: 22 mar. 2023.

ROCHA, Camila. Think tanks ultraliberais e a nova direita brasileira. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 124, n. 11, 2 nov. 2017.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde. **Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz Antônio Ivo de Carvalho**, Rio de Janeiro, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saud>e. Acesso em: 5 fev. 2023.

SASSE, Cíntia. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. **Agência Senado**, Brasília, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 21 mar. 2023.

SAÚDE perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. **Conselho Nacional da Saúde**, Brasília, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2020/fevereiro/saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em: 29 jan. 2023.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: Entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SOUZA, Jessé. **Brasil dos humilhados**: uma denunciada ideologia elitista. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. PEC do Novo Regime Fiscal: constitucionalização da austeridade e subcidadania. **JOTA**, São Paulo, 16 nov. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-novo-regime-fiscal-constitucionalizacao-d-a-austeridade-e-subcidadania>. Acesso em: 15 mar. 2023.