

Artigos

Recebido: 13.03.2025

Aprovado: 17.03.2025

Publicado: 05.2026

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v14i1.12588>

Constituição em disputa: Como o Supremo Tribunal Federal tem confirmado o novo regime fiscal

*Vinicius Consoli Ireno Franco*ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5588-9473>*Fernando De Brito Alves*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8917-4717>

Resumo: A Emenda Constitucional nº 95 de 2016 teve como objetivo a realização de um novo regime fiscal, no qual os entes – principalmente o Executivo – teriam sua receita de investimentos sociais vinculada ao que foi investido no exercício financeiro anterior. Por sua vez, o Poder Legislativo, caso quisesse alterar alguma fonte de arrecadação ou criar investimentos, seria obrigado a apresentar um relatório sobre as fontes mantenedoras de tal ato. Assim, esse regime fiscal privilegiaria o erário em detrimento do investimento social. Diante disso, o presente artigo responde à seguinte problemática: como o STF atuou nos julgamentos de controle concentrado em relação à alteração promovida pela EC nº 95/2016? Para tanto, utilizou-se da metodologia de pesquisa empírica quantitativa- qualitativa, com base no banco de dados do próprio Supremo Tribunal Federal, a fim de demonstrar, de maneira objetiva, por meio da coleta quantitativa, os argumentos utilizados para dar preferência ao regime fiscal, resultado da análise qualitativa. Diante disso, a pesquisa concluiu que a jurisdição constitucional privilegia o regime fiscal, resultando na abstenção de investimentos estatais em áreas sociais e na valorização do funcionalismo público. Conclui-se que o Supremo Tribunal Federal, como um dos intérpretes da Constituição Federal, dá preferência ao regime fiscal em seus julgamentos em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Palavras-chaves: Novo Regime Fiscal; Controle Concentrado de Constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal.

Constitution in Dispute: How the Supreme Federal Court Has Upheld the New Fiscal Regime

Abstract: The Constitutional Amendment No. 95 of 2016 aimed to establish a new fiscal regime in which public entities – particularly the Executive Branch – would have their social investment revenues tied to the amounts invested in the previous fiscal year. In turn, the Legislative Branch, should it wish to amend any source of revenue or create new investments, would be required to present a report detailing the funding sources to sustain such measures. As a result, this fiscal regime would prioritize the state treasury to the detriment of social investment. Given this context, the present article addresses the following research

question: How did the Brazilian Supreme Federal Court (STF) act in concentrated judicial review cases concerning the changes introduced by Constitutional Amendment No. 95/2016? To this end, an empirical quantitative–qualitative research methodology was employed, based on data from the Supreme Federal Court’s own database, in order to objectively present – through quantitative collection – the arguments used to favor the fiscal regime, as revealed in the qualitative analysis. The research concludes that constitutional jurisdiction has favored the fiscal regime, resulting in the withdrawal of state investments in social areas and in the prioritization of public sector remuneration. It is therefore concluded that the Supreme Federal Court, as one of the interpreters of the Federal Constitution, tends to favor the fiscal regime in its rulings in concentrated judicial review proceedings.

Keywords: New Tax Regime; Concentrated Control of Constitutionality; Federal Supreme Court.

Introdução

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir um novo regime fiscal, envolve diretamente as três instituições da República, por representar uma manifestação da democracia por intermédio do Parlamento. Essa emenda impôs limitações aos gastos do Poder Executivo, especialmente no que se refere às despesas primárias – aquelas destinadas ao investimento em áreas sociais, como educação, saúde, entre outras. A norma passou, assim, a ser objeto de apreciação pela jurisdição constitucional.

A vinculação dos gastos e investimentos do Poder Executivo gerou, assim, uma tensão com o caráter dirigente da Constituição, ao privilegiar o equilíbrio orçamentário em detrimento do investimento social. Nesse sentido, esse tensionamento redefine o foco da Constituição, tendo em vista que, antes, as promessas constitucionais priorizavam o social; agora, visam conter a atuação do Estado.

Sendo um dos intérpretes da Constituição e, por mandamento constitucional, seu guardião, incumbe ao Supremo Tribunal Federal dirimir conflitos por meio do controle de constitucionalidade, podendo afastar atos políticos que contrariem, de forma explícita ou implícita, os preceitos constitucionais.

A presente pesquisa propõe um estudo quantitativo-qualitativo das decisões envolvendo o novo regime fiscal. Estrutura-se em dois capítulos, além de uma necessária delimitação metodológica apresentada em seção própria. O primeiro capítulo aborda a tramitação, as justificativas e o conteúdo da Emenda Constitucional nº 95/2016, proposta em um contexto político marcado pelo processo de impeachment e justificada pela crise econômica vivida pelo país. O segundo capítulo apresenta o estudo empírico, quantitativo e qualitativo, das decisões proferidas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, acerca dos dispositivos alterados pelo novo regime fiscal.

1. Aspectos metodológicos

A questão que esta pesquisa busca responder é: de que forma o STF atuou nos julgamentos de controle concentrado em relação à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 95/2016? Parte-se da hipótese de que as decisões do Supremo Tribunal Federal tendem a confirmar os dispositivos do novo regime fiscal instituídos por essa emenda, sempre que tais dispositivos forem os parâmetros aplicáveis ao caso concreto. O caminho metodológico a ser percorrido compreende etapas que serão demonstradas e descritas ao longo deste texto.

Para isso, será realizada a coleta e a análise de decisões, por meio do método da pesquisa empírica, dividido em três etapas: (i) coleta de dados – para uso do próprio pesquisador; (ii) organização e resumo dos dados – para apresentação clara à comunidade científica; e (iii) análise qualitativa dos dados obtidos – com base em referenciais teóricos e com o agrupamento das fundamentações utilizadas (Epstein, 2013).

Além disso, a coleta de dados foi realizada por meio da ferramenta de busca¹ do próprio site do Supremo Tribunal Federal, delimitando-se, os seguintes termos no filtro: EC 95/2016; novo regime fiscal; art. 106 do ADCT; art. 107 do ADCT; art. 108 do ADCT; art. 109 do ADCT; art. 110 do ADCT; art. 111 do ADCT; art. 112 do ADCT; art. 113 do ADCT; e art. 114 do ADCT.

Após a coleta, os dados serão analisados qualitativamente, com foco nas principais linhas argumentativas adotadas nas decisões, conforme detalhado no capítulo específico. Ressalte-se ainda, que, nem todas as ações encontradas serão utilizadas, uma vez que algumas não são oriundas do controle concentrado de constitucionalidade. Assim, as ações RE 1.398.408/SP, 1.300.587/SP, 1.331.245/SP; MS 34.989/DF, 36.439/DF, 36.442/DF; e MI 7.300/DF, embora constem nos resultados da busca, fogem ao objetivo central desta pesquisa e, portanto, não serão abordadas.

2. O novo regime fiscal: Conflito na democracia

A proposição de um novo regime fiscal ocorreu durante o processo de impeachment da então presidente eleita, que havia sido afastada de seu cargo para aguardar o julgamento pelo Senado Federal, conforme o rito constitucional. Assim, a chefia do Executivo federal passou a ser exercida pelo vice- presidente eleito na chapa vitoriosa nas eleições de 2014, Michel Temer.

O então Presidente da República, Michel Temer, submeteu à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016, que visava instituir o Novo Regime Fiscal. Como justificativa, apontou-se um cenário de grave crise financeira, apresentando-se o corte de gastos públicos a médio e longo prazo como solução.

O texto inicial da proposta foi apresentado em 15 de junho de 2016, encaminhado pelo Executivo Federal e assinado por Henrique Meirelles, então Ministro da Fazenda no governo Michel Temer. O projeto previa a alteração do regime fiscal, estabelecendo novas regras com vigência de 20 (vinte) anos. Também fixava limites individualizados para as despesas primárias – excluídos os juros – de todos os Poderes e órgãos autônomos, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, além de abranger a administração indireta (Brasil, 2016).

A proposta era acompanhada por justificativas do governo federal para sua implementação, e, dentre elas, destacava-se a preocupação com o erário, afirmando-se que a mudança restabeleceria a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. Sustentava-se ainda que, com a adoção do regime fiscal, seria possível gerar emprego e renda, uma vez que seria promovido o equilíbrio das finanças públicas.

Argumentava-se, inclusive, sobre o fato de que a dívida pública do país ter passado de 51,7% do PIB em 2013 para 67,5% em abril de 2016, com projeções apontando que seria alcançado o percentual de 80% nos anos seguintes. Nesse sentido, as consequências dessa trajetória incluíam a perda de confiança dos investidores e o aumento da taxa de juros, que comprometeria a geração de renda e emprego. Além disso, admitia-se, por fim, que os gastos com políticas públicas haviam aumentado nos últimos anos, mas a exposição de motivos sustentava que tais despesas não haviam considerado as restrições naturais de investimento existentes na sociedade.

A proposta elencava alguns benefícios que o novo regime fiscal traria ao país, dentre eles, o aumento da previsibilidade da política macroeconômica e a eliminação do receio de crescimento descontrolado do gasto público, sem impedir alterações nas fontes de receita. Logo, todos esses benefícios convergiam para um objetivo comum: reduzir a taxa de juros. No âmbito social, reiterava-se que, a medida, por si só, teria potencial para gerar empregos e renda, contribuindo para uma melhor qualidade de vida da população brasileira.

¹ <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp>.

O texto inicial da proposta, apresentado em 15 de junho de 2016 pelo Executivo Federal e assinado por Henrique Meirelles (então Ministro da Fazenda no governo Michel Temer), previa a alteração do regime fiscal, cujas novas regras teriam vigência de 20 (vinte) anos. Além disso, a medida fixava limites individualizados para as despesas primárias – excluídos os juros – de todos os Poderes e órgãos autônomos, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, além de abranger a administração indireta (Brasil, 2016).

Durante a tramitação, a proposta sofreu alterações substanciais. Entre sua apresentação e a aprovação em segundo turno pela Câmara dos Deputados, com posterior remessa ao Senado Federal, foram incorporados os artigos 106 a 109, sendo que a versão original previa apenas até o artigo 105 – este, inclusive, com redação modificada. O texto final determinou que os investimentos mínimos em ações e serviços públicos nas áreas de saúde e educação deveriam ser mantidos no patamar financeiro do exercício fiscal anterior, corrigido apenas pelo índice de inflação (IPCA). Além disso, foi estabelecido que qualquer proposição legislativa que criasse, alterasse despesa obrigatória ou implicasse renúncia de receita, deveria ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, bem como de relatório detalhado das fontes de custeio. Nesse sentido, o novo regime fiscal passou a limitar os investimentos públicos em áreas sociais ao valor executado no exercício anterior, corrigido unicamente pela inflação.

Com a promulgação do novo regime fiscal, evidencia-se uma distorção na atividade financeira estatal. Essa atividade, responsável pela arrecadação e pelo gerenciamento das despesas públicas, deve seguir legislações específicas fundamentadas nos objetivos constitucionais do Estado brasileiro: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; além de promover o bem de todos (Almeida; Bevilacqua, 2018, p. 29-30). Logo, a distorção torna-se clara ao constatar que a gestão dos recursos públicos não constitui um fim em si mesma, mas um instrumento para a efetivação das promessas constitucionais, especialmente, aquelas relacionadas aos direitos individuais e sociais (Pinto, 2018, p. 56).

As disposições da emenda constitucional do teto de gastos fundamentam-se na concepção de um Estado com investimentos limitados em áreas sociais. A opção do poder constituinte brasileiro, em 1987- 1988, foi pela promulgação de uma Constituição dirigente, concebida como instrumento de transformação social, logo, capaz de orientar a ação estatal. Dessa forma, a Constituição de 1988 não era apenas um conjunto de garantias, mas um projeto de futuro, funcionava como uma ‘bússola política’ que, por meio do Direito, orientava a ação política para a transformação social. A Constituição propunha um plano de transformação social, reforçando os direitos sociais e estabelecendo metas como a erradicação da miséria e da desigualdade (Belo; Bercovici; Lima, 2019, p. 1771).

A Constituição da República Federativa do Brasil também passou a ser conhecida como Constituição Econômica, sinônimo de Constituição dirigente. Nesse contexto, a Constituição “não pretende mais receber a estrutura econômica existente, mas quer alterá-la” (Bercovici, 2022, p. 53). Ao rejeitar o modelo econômico herdado de constituições anteriores – ainda que inseridas no mesmo sistema capitalista –, a Constituição Econômica passou a nortear princípios voltados à superação da desigualdade social a serem cumpridos pelas instituições estatais. Propõe-se, assim, um Estado investidor em infraestrutura social como forma de atenuar os efeitos das desigualdades. O texto constitucional, ao reconhecer a inevitabilidade das desigualdades econômicas, busca assegurar o acesso universal a serviços essenciais, garantindo a isonomia no acesso, ainda que a qualidade possa variar.

Nesse cenário, o novo regime fiscal surge como expressão de uma democracia que contraria o sentido social estabelecido pelas promessas constitucionais de 1988. O constitucionalismo, na forma do judicial review, entra em tensão com a expressão democrática, pois a vontade da maioria, representada por seus representantes eleitos, passa a ser limitada por um Poder Judiciário não eleito (Beçak; Lima, 2017, p. 130). Nessa tensão, a jurisdição

constitucional se fundamenta em dois pilares: (a) preservação dos direitos fundamentais e (b) proteção das regras do jogo democrático (Franco, 2024, p. 75).

As ações julgadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade permitem que determinados segmentos políticos elevem seus projetos ao nível constitucional e submetam sua compatibilidade aos fundamentos do judicial review. Tal fenômeno insere-se no campo da teoria constitucional progressista, a qual, embora reconheça a tensão entre os Poderes, admite a possibilidade de sua reconciliação (Sultany, 2012, p. 387).

Dessa forma, o texto constitucional configura-se como um espaço de disputa entre os poderes políticos. O Supremo Tribunal Federal, na condição de intérprete e guardião da Constituição, detém a capacidade de atuar na defesa dos direitos individuais e de conferir à Constituição uma natureza jurídica, ainda que distinta daquela verificada em momentos históricos anteriores.

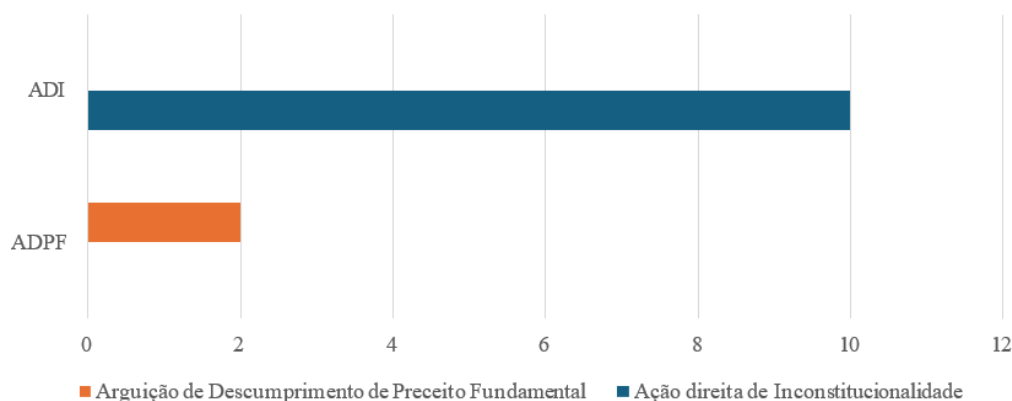
3. O Supremo Tribunal Federal como garantidor do novo regime fiscal: análise das decisões proferidas no controle concentrado

Nesta seção, serão expostas as decisões relacionadas à Emenda Constitucional nº 95, de 2016, em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Assim, os julgados estão organizados nas seguintes categorias²: tipo de ação adotada; legitimado ativo; e decisão. Esta seção tem como objetivo específico demonstrar – de forma quantitativa e qualitativa – como o STF tem pautado sua atuação quando instado a julgar políticas públicas que implicam medidas de austeridade por parte dos governos.

3.1 TIPO DE AÇÃO ADOTADA E SEU PROSSEGUIMENTO

A via adequada para questionar a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo perante o Supremo Tribunal Federal é o controle concentrado, no qual a análise se dá de forma abstrata, isto é, sem a necessidade de um caso concreto que envolva a aplicação direta da norma impugnada. No caso da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o chamado novo regime fiscal, foram ajuizadas diferentes espécies de ações, cada uma com legitimados específicos e trâmites próprios.

Tabela 1. Tipos de ações.



Elaborada pelo autor (2024).

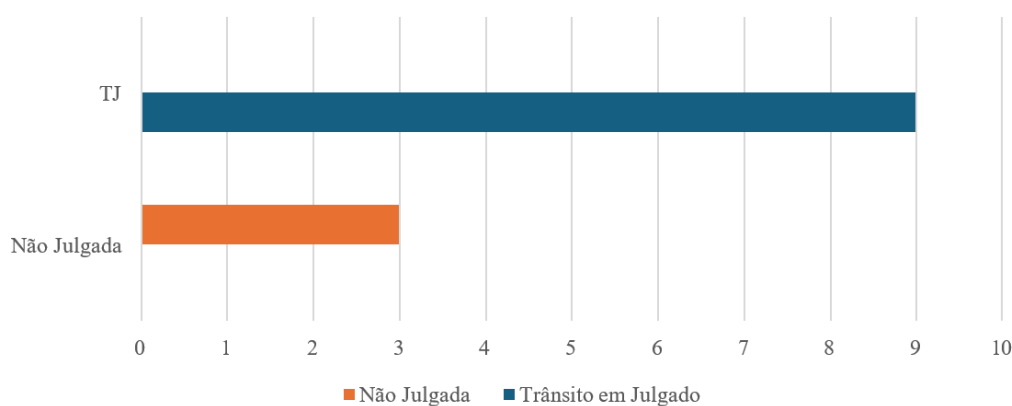
² A divisão das categorias por objeto da ação não se mostra relevante para o trabalho, visto que o objeto é único para todos os questionamentos: o novo regime fiscal instaurado pela EC 95/2016..

Do universo das ações pesquisadas, observa-se uma clara preferência pelo instrumento da Ação Direta de Inconstitucionalidade. No caso das ADPFs, a de nº 662/DF foi protocolada inicialmente nessa modalidade; contudo, em seu corpo inicial já se admitia o recebimento, por parte do STF, como ADI – o que ocorreu no julgamento da medida cautelar respectiva, sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes.

Os argumentos apresentados para essa conversão derivaram do próprio objeto da ação. O pedido fundamentava-se na declaração de inconstitucionalidade devido ao aumento de despesa sem a indicação da respectiva fonte de custeio (art. 195, § 5º, CF) e pela omissão quanto aos impactos orçamentários e financeiros previstos no art. 113 do ADCT (Mendes, 2024, p. 6-7).

A situação processual das ações propostas revela que praticamente todas transitaram em julgado, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 2. Situação processual.



Elaborada pelo autor (2024).

Entre as ações que ainda não tiveram seu trânsito em julgado, destacam-se:

A ADI nº 5882/SC teve seu mérito julgado pelo Plenário na sessão virtual realizada entre 6 e 13 de maio de 2022. Contudo, foram interpostos sucessivos embargos de declaração, sendo que um deles, apresentado em 25 de outubro de 2023, ainda está pendente de julgamento, aguardando a manifestação do Procurador-Geral da República (PGR). Esse embargo não questiona o mérito da ação, mas trata da modulação de efeitos determinada pelo STF no julgamento.

Na ADI nº 7145/MG, o julgamento em Plenário ocorreu em 30 de maio de 2022, referendando a medida cautelar imposta com base na plausibilidade jurídica da alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme previsto no art. 113 do ADCT. A análise do processo legislativo não demonstrou a realização desse estudo. A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais afastou a aplicação da legislação estadual que regulamentava o piso salarial profissional como política remuneratória para os profissionais da educação básica (Lei Estadual nº 24.035/2022). Atualmente, aguarda-se a manifestação do PGR e eventuais petições de entidades não formalmente vinculadas ao processo para que seja possível expedir a certidão de trânsito em julgado.

Por fim, na ADI nº 5807/BA, foi indeferido o pedido de medida cautelar. Assim, o art. 4º da LC nº 156/2016 – que estabelece o plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao equilíbrio fiscal, prevendo, em seus arts. 1º e 3º, a possibilidade de a União adotar prazo adicional de até duzentos e quarenta meses,

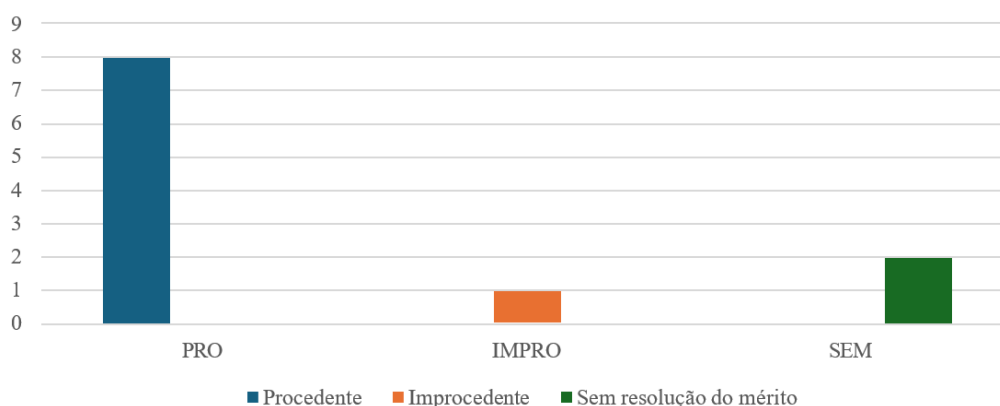
bem como redução extraordinária para pagamento das dívidas previstas em contratos de refinanciamento celebrados com Estados e Distrito Federal, com base na Lei nº 9.496/1997 e nos contratos de abertura de crédito firmados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70/2001 – manteve-se vigente.

A justificativa para a não concessão da medida liminar foi a ausência de caracterização do *periculum in mora*. Tendo em vista que a concessão da cautelar poderia desincentivar os Estados a adotarem medidas necessárias ao ajuste estrutural das contas públicas, essenciais para evitar novos quadros de desequilíbrio fiscal. Com o julgamento da liminar, foram interpostas petições de ingresso como *amicus curiae* por alguns Estados; contudo, a decisão proferida em sede liminar não foi submetida à deliberação do Plenário, produzindo efeitos jurídicos desde então como decisão monocrática.

A ausência de trânsito em julgado não impediu o STF de fazer vigorar suas decisões, sejam as proferidas no julgamento do mérito, sejam as tomadas em sede cautelar. Ainda que uma pequena parte das ações não tenha obtido decisão definitiva, como demonstra a Tabela 2, todas estão produzindo impacto no mundo material, ainda que por decisão monocrática.

O impacto das decisões oriundas da jurisdição constitucional, em sua maioria, foi favorável ao requerente, afastando a incidência da legislação que afrontava o teto de gastos e priorizando, no orçamento público, as disposições previstas nas legislações questionadas, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 3. Julgamento das ações.



Elaborada pelo autor (2024).

A atuação do STF, em alinhamento com os requerentes, resultou na anulação de leis das Assembleias Legislativas, conferindo destaque à aplicação do novo regime fiscal, ainda que essa incidência alcançasse direitos fundamentais de servidores públicos, como nos casos de reajustes salariais. A questão envolvendo a única ADI julgada improcedente — a de nº 6926/DF — apresenta particularidades que a distinguem, por ser a única oriunda do Distrito Federal e proposta pelo Presidente da República, tendo como objeto o acesso à internet em escolas públicas durante a pandemia de COVID-

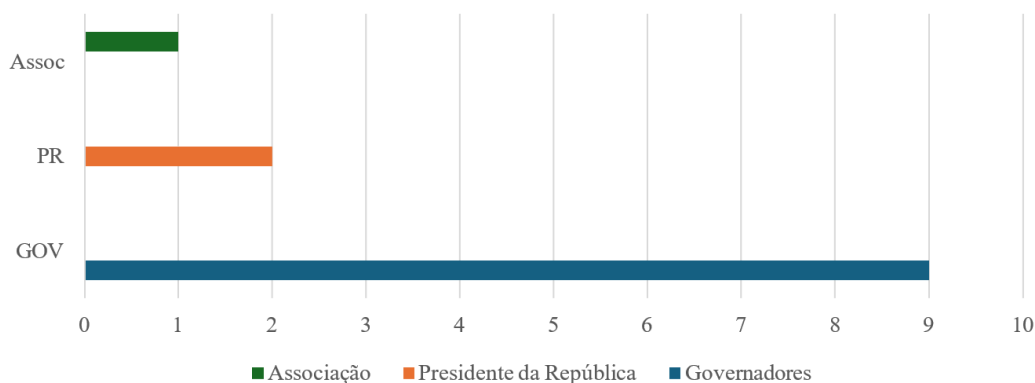
19. Da improcedência desta ação, infere-se que as políticas públicas adotadas pelo Presidente da República no enfrentamento da pandemia eram decisões isoladas, sem o respaldo dos demais Poderes. Assim, a decisão evidencia um afastamento do STF em relação ao chefe do Executivo federal à época, ao não privilegiar o orçamento. Por se tratar de legislação federal cuja legitimidade estava sendo questionada, é possível concluir que o STF, ao julgar improcedente a ação, também buscou legitimar suas decisões perante a sociedade.

As ações sem resolução de mérito foram as ADPFs nº 866 e nº 662, ambas oriundas do Distrito Federal. No entanto, destaca-se que a ADPF nº 662 teve seu pedido de medida cautelar deferido. O questionamento de constitucionalidade recaía sobre o Projeto de Lei do Senado nº 55/1996, na parte que alterava o art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, majorando o benefício assistencial. Em sede cautelar, foi concedida a medida para impedir a promulgação do projeto, uma vez que não foi apresentada estimativa do impacto financeiro do aumento no benefício nem a forma de custeio aos beneficiários. Posteriormente, a Lei nº 14.176/2021 promoveu modificações substanciais, fazendo com que a ação perdesse o objeto, sendo julgada sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

3.2 DOS REQUERENTES

A legitimidade para propor ações de controle concentrado foi um dos pontos centrais no debate sobre a atuação do Judiciário. Essa legitimidade foi ampliada para outros membros, poder antes concentrado exclusivamente nas mãos do Procurador-Geral da República. Atualmente, a judicialização da política conta com a participação de diversos outros legitimados.

Tabela 4. Legitimados.



Elaborada pelo autor (2024).

Com a discussão voltando-se para o orçamento – função típica do Poder Executivo –, os Governadores de Estado foram os legitimados que mais recorreram ao Judiciário para suspender leis. Como se mostrará adiante, a maior parte dos objetos impugnados tinha como fundamento o art. 113 do ADCT³, inserido pela EC do teto de gastos (Brasil, 2016). Em geral, tratavam-se de disposições criadas pelas Assembleias Legislativas estaduais, referentes à arrecadação pelo Executivo, com o objetivo de reduzir ou compensar determinados impostos estaduais. Essa dinâmica gerava tensão entre o Legislativo, que elaborava normas de compensação de crédito tributário, e o Executivo, que deixava de arrecadar os valores relativos a esses impostos objeto de deliberação.

Destaca-se que as ações propostas por legitimados distintos dos governadores foram julgadas improcedentes quanto ao pedido principal. Na ADI nº 6926/DF, proposta pelo Presidente da República, que questionava a constitucionalidade da Lei nº 14.172/2021 – a qual dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública –, o pedido de declaração de inconstitucionalidade foi julgado improcedente. O relator, ministro Dias Toffoli, entendeu não haver afronta ao processo legislativo quanto à

³ Artigo 113. A proposição legislativa que criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro.

demonstração dos gastos, fundamentando-se na repercussão geral do Tema 917, ocasião em que o ministro Gilmar Mendes firmou a tese de que não usurpa a competência privativa do Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (Brasil, 2022).

Já na ADPF nº 866/DF⁴, discutiu-se a decretação do estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira, situação que já existia antes da pandemia de COVID-19 e que foi por ela agravada, em razão, sobretudo, de condutas comissivas e omissivas. A requerente, Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, pleiteou, em sede de medida cautelar: (a) a realização de transferências interfederativas de recursos, em montante superior ao limite fixado no art. 107 do ADCT; e (b) a recomposição imediata das perdas financeiras decorrentes da alteração da regra do piso federal em saúde a partir de 2018, nos termos do art. 110⁵ (Moraes, 2021, p. 1-4).

Na mesma decisão sobre as medidas cautelares, o Ministro Alexandre de Moraes julgou extinta a arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem resolução do mérito. Fundamentou-se na jurisprudência do próprio STF, segundo a qual existem outros meios processuais capazes de fazer cessar prontamente a situação lesiva do ato impugnado, bem como de sanar a lesão e resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (Moraes, 2021, p. 8).

Dessa forma, os dados indicam que a via processual mais adequada para discutir questões relacionadas ao novo regime fiscal é a ação direta de inconstitucionalidade. No tocante à legitimidade, observa-se que os principais requerentes são os Governadores de Estado, já que as ações que não seguiram esse modelo foram consideradas inadequadas ou julgadas sem resolução do mérito.

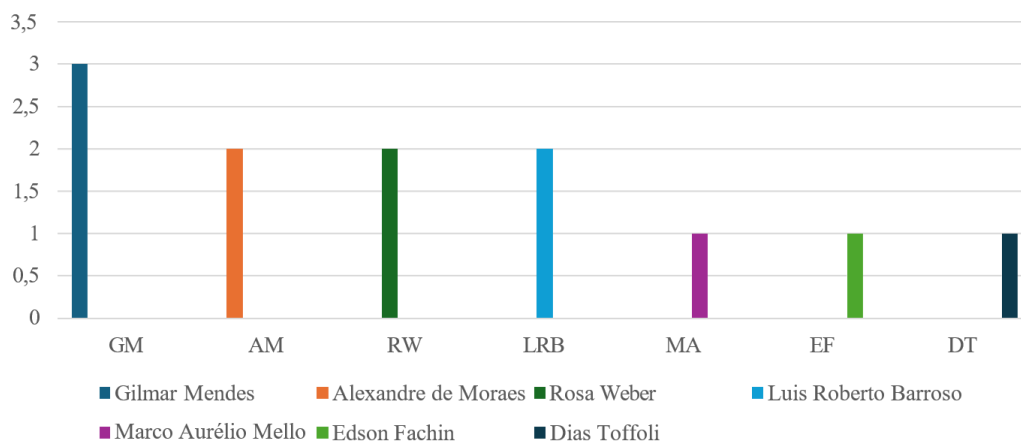
3.3 RELATORIA

Os dados sobre a relatoria indicam qual Ministro deu início à análise do objeto apresentado, como demonstrado na seção dedicada às decisões monocráticas. Entre elas, inclui-se a decisão proferida em sede de medida cautelar, já que todas as ações aqui citadas apresentam esse tipo de pedido. Tal pedido fundamenta-se no argumento de que o risco de demora na decisão poderia comprometer a arrecadação pelo Estado, afetando, consequentemente, a continuidade de políticas públicas e, por extensão, influenciando a definição do mérito.

4 A ADPF 662 foi proposta pelo Presidente da República.

5 A associação buscava a tutela de outros pedidos em sede cautelar; contudo, tais demandas extrapolam o objeto desta dissertação, que é o novo regime fiscal.

Tabela 5. Relatores.



Elaborada pelo autor (2024).

A análise evidencia que um dos relatores da ação se aposentou durante o trâmite da ação, o que configurou um ato complexo no curso do processo. A referida ADI é a nº 6080/RR, na qual o Ministro, em decisão monocrática, considerou inadequada a via eleita e negou seguimento ao pedido de controle concentrado (Mello, 2019, p. 1).

O objeto da ação era a compatibilidade da Lei Estadual nº 1.255/2018 com a Constituição Federal de 1988. Essa norma tratava do reajuste salarial aos servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (FEMARH/RR) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (IACTI/RR), de forma progressiva entre 1º de janeiro de 2019 e 2020. O reajuste foi questionado por violar o art. 113 do ADCT, que exige previsão orçamentária suficiente para a concessão de qualquer vantagem ou aumento remuneratório – requisito que a lei não atendeu.

Dessa decisão monocrática, foi interposto agravo regimental, o Ministro Edson Fachin acompanhou o relator e negou provimento ao recurso, sob o argumento de que o art. 113 do ADCT não se aplica como parâmetro às leis estaduais. Esse entendimento divergiu do adotado na ADI nº 5816, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes, que tratou de benefício tributário caracterizado como renúncia fiscal sem a estimativa de impacto orçamentário prevista no mesmo dispositivo (Fachin, 2021, p. 15).

Abriu-se divergência entre dois ministros. O ministro Alexandre de Moraes, fundamentando-se na ADI 5816, sustenta que os requisitos previstos no novo regime fiscal são obrigatórios para todos os entes federativos, não se aplicando apenas à União. Segundo ele, o artigo 113 do ADCT tem o objetivo de estabelecer uma estratégia formal no processo legislativo para disciplinar a pauta de gastos públicos. Para afastar a exclusividade de sua observância pela União, o ministro argumenta que esse entendimento foi consolidado na ADI 6129-MC⁶ (Moraes, 2021, p. 23-31). Essa posição foi acompanhada pelos ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso e Nunes Marques.

O mérito da ADI 6080 foi julgado em 5 de dezembro de 2022, já após a aposentadoria do ministro Marco Aurélio Mello, com a relatoria transferida ao ministro André Mendonça⁷. No julgamento, manteve-se

⁶ Na qual se discutia, em sede cautelar, a constitucionalidade do regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, foi reconhecido que a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF) deve ser exercida em conformidade com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União, esta última responsável por estabelecer normas gerais de Direito Financeiro.

⁷ O nome do ministro não aparece na tabela 7, que lista os relatores das ações, pois ele assumiu os processos de seu antecessor na vaga do Supremo Tribunal Federal, o relator do caso em questão, Marco Aurélio Mello.

a divergência aberta pelo ministro Alexandre de Moraes, reiterando-se a aplicabilidade do art. 113 do ADCT a todos os entes federados. Assim, concluiu-se que a Lei estadual nº 1.255/2018, de Roraima, possui vício formal de inconstitucionalidade (Mendonça, 2022, p. 1-30).

No julgamento, definiu-se também a modulação dos efeitos, com o objetivo de preservar a segurança jurídica e evitar alterações nos vencimentos dos servidores. Essa modulação foi estabelecida para valer a partir da data do julgamento de mérito. A nova composição do STF acompanhou integralmente o voto do ministro André Mendonça, que divergiu do primeiro relator da ação, ministro Marco Aurélio Mello. Apenas dois ministros manifestaram-se contrariamente à aplicação do artigo 113 do ADCT. Na ADI 6118/RR, de relatoria do ministro Edson Fachin, discutiu-se a constitucionalidade da Lei estadual nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, que tratava do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima (ADERR), entre outras providências.

Em sede cautelar, o ministro Fachin manteve seu posicionamento de que a análise do artigo 113 do ADCT em sede de ADI é matéria incompatível com o controle abstrato de constitucionalidade. Fundamentou sua decisão na ADI 1292/1995, relatoria do ministro Ilmar Galvão, segundo a qual seria necessária análise de fatos concretos, não cabendo o controle abstrato da norma em questão (Fachin, 2019, p. 17). Contra essa decisão, foi interposto agravo regimental, mas o próprio ministro reconsiderou e admitiu a ação, decidindo levar a questão a julgamento plenário oportunamente.

No plenário, Fachin destacou a decisão da ADI 6080, na qual fora vencido, ocasião em que firmou precedente quanto à possibilidade de exame concentrado da constitucionalidade de atos normativos estaduais que concedem vantagens remuneratórias incompatíveis com a situação financeira e orçamentária do ente, com fundamento no art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 113 do ADCT.

Superado esse entendimento, Fachin solicitou à Assembleia Legislativa de Roraima a juntada aos autos do documento previsto no artigo 113, relativo à estimativa do impacto orçamentário das disposições legais. A Assembleia limitou-se a alegar o não cabimento da ADI, sustentando que a ação se baseava na ausência de dotação orçamentária. Aplicando o artigo 113 e declarando a inconstitucionalidade da lei estadual, o ministro modulou os efeitos da decisão a partir do julgamento (Fachin, 2019, p. 6-9).

O ministro Marco Aurélio Mello foi o único a divergir quanto ao não conhecimento da ação, fundamentando-se nos mesmos motivos já expostos no julgamento da ADI 6080. O ministro Alexandre de Moraes abriu divergência parcial para a aplicação conjunta do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal e do artigo 113 do ADCT, divergência acompanhada pelo ministro Nunes Marques. Os demais ministros acompanharam integralmente a relatoria.

No que tange à modulação dos efeitos, destaca-se a ADI 6102⁸ de Roraima, sob relatoria da ministra Rosa Weber, que ressalta, entre outros aspectos, a relevância do documento que regulamenta a criação ou alteração de despesas obrigatórias com impacto orçamentário. Segundo a ministra, o poder constituinte derivado, ao elaborar o artigo 113 do ADCT, buscou assegurar a sustentabilidade financeira por meio da mensuração orçamentária dos impactos decorrentes da concessão de benefícios, como a isenção em exame. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão financeira que possibilita projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou modificações nas receitas existentes (Weber, 2020, p. 31-32).

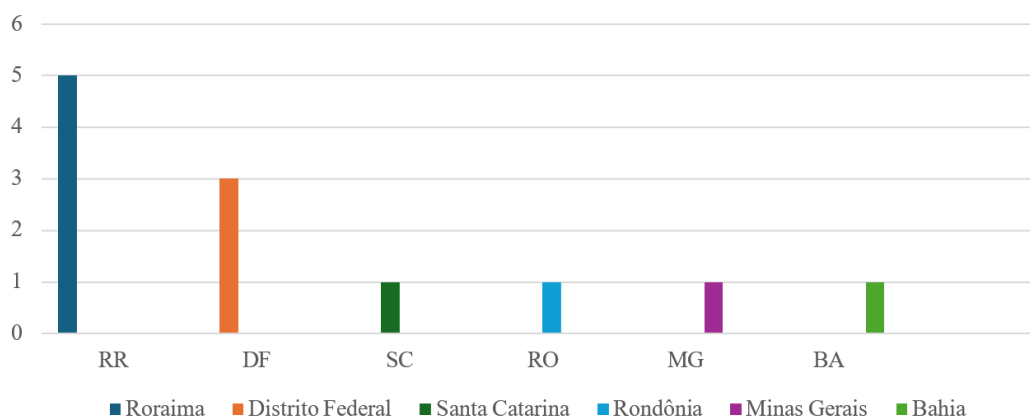
8 Nessa ocasião, os ministros Edson Fachin e Marco Aurélio Mello divergiram quanto à admissão da ação, fundamentando-se nos mesmos argumentos já expostos em outras ações diretas de inconstitucionalidade.

Entretanto, mesmo diante da ausência desse diagnóstico de impacto, as verbas discutidas e já pagas pelo Poder Executivo aos beneficiários integram os salários dos servidores públicos, possuindo natureza alimentar. Para garantir segurança jurídica à decisão, propôs-se a modulação dos efeitos a partir da publicação do julgamento em plenário (Weber, 2020, p. 36). Tal proposta foi acompanhada por todos os ministros, exceto Edson Fachin e Marco Aurélio Mello.

3.4 DOS ESTADOS ORIUNDOS DO QUESTIONAMENTO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE

As leis que buscam aumentar os gastos do Poder Executivo ou que, de alguma forma, impactam negativamente sua arrecadação são provenientes de diversos estados federativos. Contudo, destaca-se o Estado de Roraima, que apresenta o maior número de leis impugnadas, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 6. Estados.



Elaborada pelo autor (2024).

O Estado que mais se destaca nos questionamentos sobre a constitucionalidade, utilizando o novo regime fiscal como parâmetro, é Roraima⁹. As argumentações apresentadas pelos governadores partem de fundamentos semelhantes, ressaltando a paralisação dos serviços públicos ocorrida no Estado no final de 2018.

Diversas ADIs impugnam dispositivos aprovados pela Assembleia Legislativa. Na ADI 6074, questionou-se a constitucionalidade do projeto de lei nº 138/2017, que originou a Lei Ordinária nº 1.293/2018, a qual instituiu isenção do IPVA para pessoas portadoras de doenças graves. Considerando que o IPVA é tributo de competência estadual, a isenção concedida por meio legislativo prejudicaria a arrecadação do Estado. Argumentou-se que, diante da grave crise financeira enfrentada, a manutenção dessa isenção agravaria a situação fiscal, podendo levar ao retorno da crise vivenciada em 2018.

A ADI 6102 questiona a Lei Ordinária nº 1.237/2018, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores efetivos da área administrativa da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Na petição inicial, o governador reafirma a crise enfrentada em 2018, destacando que Roraima permanece em situação delicada, o que motivou a decretação da intervenção federal por meio do Decreto nº 9.602/2018, em razão do grave comprometimento da ordem pública, decorrente da incapacidade financeira de honrar compromissos básicos.

Na ADI 6118, impugna-se a Lei Ordinária nº 1.238/2018, que trata dos planos de cargos, carreiras e remunerações dos servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima (ADERR). Tal norma

⁹ ADI 6102; 6080; 6074; 6303 e 6118.

geraria despesas imediatas que colocariam em risco a ordem pública e a economia estadual, com a possibilidade iminente de paralisação de serviços essenciais à segurança pública, retomando-se o argumento da crise de 2018.

Em proposta semelhante à contestada na ADI 6074, a ADI 6303 questiona a Lei Complementar nº 278/2019, que ampliou as isenções do IPVA para incluir motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160cc. Já a ADI 6080 impugna o Projeto de Lei nº 171/2017, que propunha alteração dos valores dos cargos no plano de carreira. Os argumentos nessas ações remetem à grave crise financeira vivida pelo Estado em 2018, fundamento recorrente em todas as ADIs originárias de Roraima.

Nas demais ações, não se menciona a crise decorrente da paralisação dos serviços públicos, pois tal fato foi exclusivo do Estado de Roraima. Os demais questionamentos relativos à constitucionalidade concentram-se, predominantemente, no prejuízo à arrecadação do ente federado requerente.

3.5 TEMAS E ARGUMENTOS ENFRENTADOS E A ATUAÇÃO MAJORITÁRIA

Apontar que os temas abordados nos julgamentos das ações pesquisadas envolvem o novo regime fiscal confere aos dados uma abordagem mais distante e impessoal em relação aos assuntos tratados. As disposições legais oriundas das Assembleias Legislativas estaduais buscavam, em geral, reduzir o pagamento de impostos ou melhorar a remuneração de determinados servidores públicos.

Todas as ações propostas fundamentam-se em um único aspecto do novo regime fiscal: a exigência de que proposições legislativas que criem ou modifiquem despesas obrigatórias ou renúncias de receita sejam acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Essa preocupação do poder reformador visa garantir o planejamento do Executivo, considerando que a ausência de arrecadação previamente prevista pode gerar insegurança quanto à continuidade ou início de determinados serviços públicos.

O Supremo Tribunal Federal foi chamado a julgar o conflito entre direitos fundamentais relacionados a tributos ou à melhor remuneração salarial – verba alimentar – e o planejamento financeiro do Executivo. Inicialmente, os ministros Edson Fachin, na ação 6118/RR, e Marco Aurélio Mello, na ADI 6080, manifestaram-se contrários à aplicação do artigo 113 do ADCT ao caso concreto. Contudo, não apresentaram argumentos voltados à proteção ou manutenção desses direitos fundamentais, adotando uma abordagem instrumental, sem explorar a tensão entre os interesses em disputa.

Na ADI 6303, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que questionava a Lei Complementar nº 278/2019, que isentava do pagamento do IPVA motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas, firmou-se o entendimento da aplicação ampla do artigo 113 do ADCT. Ou seja, para proposições legislativas federais, estaduais, distritais ou municipais que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita, é exigida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de vício de inconstitucionalidade formal.

O relator fundamentou-se na argumentação apresentada na comissão especial que avaliou a então PEC 241, destacando que o planejamento previsto no artigo 113 possibilita ao Congresso Nacional, durante o debate das proposições, conhecer efetivamente seus impactos orçamentários e financeiros. Assim, sustentou que tal diretriz foi concebida para todos os entes federativos, não se restringindo à União. Dessa forma, o artigo 113 do novo regime fiscal está em consonância com o disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Barroso, 2020, p. 5).

Em outra ADI, também de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, a 7145/MG, impugnam-se os artigos 10 e 11 da Lei estadual nº 24.035/2022, que dispõe sobre a revisão geral do subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração direta, autárquica e fundacional. Nesta ação, houve um esforço da Assembleia Legislativa de Minas Gerais para acessar informações sobre os pagamentos do Executivo, encontrando dificuldades por parte deste. A decisão derrubou o veto do governador relativo a essa questão. Foi juntado aos autos documento referente ao processo legislativo, considerado insuficiente para satisfazer a exigência do artigo 113 do ADCT (Barroso, 2022, p. 3).

A ministra Rosa Weber, na ADI 6074/RR, enfrentou questão temática similar à que o ministro Luís Roberto Barroso abordou na ADI 6303. Nessa ocasião, o governador impugnou a Lei nº 1.293/2018, que dispensava do pagamento do IPVA pessoas portadoras de câncer, diabetes, hipertensão, acidente vascular cerebral (AVC) e doença mental irreversível. Para rebater o argumento de ausência de estimativa do impacto da renúncia de receita sobre a arrecadação estadual, a ministra destacou que a isenção do imposto corresponde à dispensa do seu pagamento, configurando renúncia de receita e, conseqüentemente, impacto orçamentário. Observou-se ainda a ausência do estudo estimativo de impacto na proposição legislativa (Weber, 2020b, p. 4).

Logo, argumentou que a previsão desse estudo pelo poder constituinte derivado foi idealizada como instrumento de gestão financeira, permitindo projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos decorrentes de eventuais alterações na arrecadação do Executivo. Ressaltou que a renúncia da receita constitui um exercício negativo da competência tributária, sem o devido debate sobre as consequências da norma a ser criada. Com base nesses fundamentos, a ministra decidiu que a legislação afrontou o artigo 113 do ADCT, declarando sua inconstitucionalidade e modulando os efeitos da decisão a partir da data de publicação do acórdão (Weber, 2020, p. 5-8).

A invocação do artigo 113 do novo regime fiscal nas ações propostas direciona-se à declaração de inconstitucionalidade por vício formal, motivo pelo qual o STF não enfrentou o mérito das isenções. Os ministros Marco Aurélio Mello e Edson Fachin assumiram posições minoritárias quanto à não aplicação do regime fiscal, embora entendessem que a não aplicação decorreria igualmente da forma da lei e não da prevalência de disposição mais benéfica ao destinatário.

Com o prosseguimento dos julgamentos e após a aposentadoria do ministro Marco Aurélio Mello, o ministro Edson Fachin restou vencido em sua argumentação e, em conformidade com a jurisprudência do STF, passou a aplicar o entendimento de que o artigo 113 do ADCT é norma aplicável a todos os entes federativos e que a ausência do estudo orçamentário prévio configura vício formal, acarretando inconstitucionalidade.

O único julgamento pela improcedência da ação ocorreu na ADI 6926/DF¹⁰, em que se questionava a constitucionalidade da Lei nº 14.172/2021, a qual dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública. Ao tratar do tema, o relator ingressou no mérito da ação, centrando-se no direito à educação, além disso, argumentando que a educação é um direito social que constitui instrumento para a efetivação dos demais direitos previstos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2021, p. 9).

10 A capacidade postulatória do Presidente da República deve ser exercida mediante representação nos autos. Na ADI 6926, quem atuava como Advogado-Geral da União era André Luiz de Almeida Mendonça. Poucos meses após a petição inicial dessa ADI, ele foi indicado e empossado como ministro do Supremo Tribunal Federal, passando a herdar as ações do ex-ministro Marco Aurélio Mello, incluindo a relatoria da ADI 6080. Esse percurso demonstra que as posições jurídicas de Advogado-Geral da União e ministro do STF podem se assemelhar, especialmente quando convergem na deferência ao novo regime fiscal e na proteção da arrecadação governamental, seja em âmbito federal ou estadual.

No contexto da pandemia, a conexão à internet revelou-se condição essencial para a efetivação do direito à educação, evidenciada por dados que demonstram como a disparidade entre alunos com e sem acesso à internet impactaria diretamente na desigualdade social. O relator, ministro Dias Toffoli, decidiu pela constitucionalidade e pelo prosseguimento da política pública implementada em caráter cautelar, não abordando naquele momento o argumento relacionado ao artigo 113 do ADCT.

No contexto da pandemia, a conexão à internet revelou-se condição essencial para a efetivação do direito à educação, evidenciada por dados que demonstram como a disparidade entre alunos com e sem acesso à internet impactaria diretamente na desigualdade social. O relator, ministro Dias Toffoli, decidiu pela constitucionalidade e pelo prosseguimento da política pública implementada em caráter cautelar, não abordando naquele momento o argumento relacionado ao artigo 113 do ADCT.

No julgamento do mérito, ao analisar o devido processo legal questionado com base no artigo 113 do ADCT, o relator observou que o projeto de lei continha estimativa de impacto orçamentário, a qual foi ajustada durante a tramitação, reduzindo-se de R\$ 26,6 bilhões na versão inicial para aproximadamente R\$ 3,5 bilhões na versão sancionada. Além disso, foi apresentada uma detalhada justificativa dos critérios utilizados para a efetivação dos valores pretendidos, pela relatora do projeto, então deputada federal pelo PSB¹¹ São Paulo (Brasil, 2022, p. 13-16).

A improcedência da ação – ou seja, a declaração de constitucionalidade da lei que institui a política pública de acesso à internet para fins educacionais – demonstra que o julgamento esteve condicionado ao contexto temporal pelo qual o país atravessava. Embora a fundamentação sobre a estimativa orçamentária ressalte a tecnicidade do processo, infere-se que o STF adotou uma postura contramajoritária, atuando política e institucionalmente em contraposição ao governo vigente na época do julgamento.

Por outro lado, o comportamento majoritário do STF tem se tornado cada vez menos frequente. Um levantamento sobre ações diretas de inconstitucionalidade no período de 1988 a 2012 revela que julgamentos centrados em direitos e garantias fundamentais não constituem o principal foco da Corte. A análise dessas decisões indica que, ao julgar questões relativas a direitos fundamentais, o STF tende a alinhar-se às instituições legitimadas para propor as ações diretas de inconstitucionalidade, priorizando interesses corporativos em detrimento da defesa do direito público (Costa; Benvindo, 2014, p. 63-72). Assim, as decisões que preservam o novo regime fiscal frente a direitos individuais não representam exceção, mas sim a regra na jurisdição constitucional.

CONCLUSÃO

Os argumentos apresentados perante o Supremo Tribunal Federal podem ser agrupados em três categorias principais: (a) isenções fiscais; (b) disposições relativas à remuneração de servidores públicos; e (c) políticas públicas relacionadas à educação. Essas categorias, em sua totalidade, confrontaram os recursos públicos e a discricionariedade do administrador público no Executivo para organizar sua agenda política e alocar a arrecadação conforme sua visão sobre os investimentos prioritários na sociedade.

Ao ser provocado a decidir sobre essas questões, o STF adotou uma postura cautelosa em relação ao novo regime fiscal, tendo afastado a aplicação da legislação questionada em apenas uma das ações diretas de inconstitucionalidade, que excluía o teto de gastos. Nessa ação, julgada improcedente, reconheceu-se que a análise

¹¹ Ver relatório sobre o impacto do projeto de lei 3477/2020, que viria a se tornar a lei 14.172/2021, em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1954556&filename=PPP+1+CFT+%3D%3E+PL+34+77/2020.

do impacto orçamentário se baseava em parecer elaborado no âmbito do próprio Parlamento, não sendo exigidos estudos mais aprofundados sobre a viabilidade econômica, considerando suficiente a demonstração apresentada para suprir tal requisito.

Ademais, é possível inferir certa seletividade no processo que afastou a constitucionalidade da legislação federal, considerando que decisões sobre leis federais tendem a se propagar com maior rapidez em comparação às referentes à legislação estadual, que correspondem às demais ações analisadas.

Além disso, o fato de o legitimado para propor a ação ser o Presidente da República conferiu ao julgamento um caráter de disputa política entre os poderes, considerando que o então chefe do Executivo¹² tencionava as delimitações institucionais, exigindo intervenção do STF em diversas questões relacionadas às políticas públicas de sua gestão. Dessa forma, o julgamento que resultou na improcedência da ação pareceu mais uma disputa política pelo poder do que uma atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal com o objetivo principal de assegurar o direito à educação.

Quanto às duas primeiras categorias, observou-se que o STF privilegiou o planejamento previsto no artigo 113 do ADCT ao analisar legislação estadual. O Estado que mais provocou o STF, conforme exposto na tabela 6, foi justamente aquele que enfrentava graves crises financeiras, o que motivou intervenções rigorosas da União, como o decreto de intervenção federal no Estado de Roraima. Por essa razão, o Estado encontrava-se impossibilitado de realizar investimentos em outros setores sociais sem o planejamento efetivo exigido pelas políticas públicas.

Verifica-se, ainda, que os requerentes mais bem-sucedidos na confirmação da constitucionalidade e aplicação do novo regime fiscal foram os chefes do Executivo estadual. Esses gestores, alinhados a políticas cada vez mais austeras, obtiveram respaldo nas decisões do STF, que não se pautaram pela proteção ou manutenção dos direitos previstos nas leis estaduais impugnadas, as quais beneficiavam grupos como servidores públicos, pessoas acometidas por doenças específicas, entre outros já mencionados.

Dessa forma, os julgamentos refletiram a visão predominante dos governos, representando a escolha da maioria dos eleitores nas urnas. Durante as eleições, a maioria opta por candidatos que melhor correspondem à sua visão de mundo, inclusive no que tange a projetos de políticas públicas e investimentos. Assim, as decisões judiciais alinharam-se aos projetos dos governadores e às diretrizes da austeridade fiscal. Conforme indicado na tabela 3, o STF atuou no sentido de referendar a vontade da maioria nas questões relativas ao teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

A tabela 3 também evidencia a concisão do Supremo em suas decisões, já que sete ministros diferentes foram relatores das ações analisadas¹³, havendo apenas duas posições divergentes: o ministro Edson Fachin, que inicialmente não aplicava o regime fiscal a nível estadual, e o ministro Marco Aurélio Mello, que considerou inadequada a via da jurisdição constitucional para o questionamento. Contudo, Fachin posteriormente reviu seu entendimento, optando por manter a integralidade das decisões dos demais ministros, privilegiando a uniformidade e a consistência nas deliberações da Corte.

12 Ver ADI 6343, que teve a exclusão dos Municípios e Estados da necessidade de autorização ou observância do ente federal para estipular medidas sanitárias referentes ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. Veja mais em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>

13 Considerando o Ministro André Mendonça, que assumiu a relatoria do ministro Marco Aurélio Mello, são 8 (oito) ministros diferentes da relatoria.

Assim, o Supremo Tribunal Federal, ao ser chamado a decidir sobre o regime fiscal, tende a dar-lhe preferência, ainda que as promessas constitucionais envolvam outras áreas. Isso demonstra coerência com o levantamento empírico realizado acerca do comportamento judicial da Corte, revelando que os segmentos políticos que defenderam a implementação do teto de gastos lograram êxito na disputa pelo entendimento constitucional, consolidando-o no ordenamento jurídico pátrio.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. **O Planejamento Financeiro Responsável: Boa Governança E Desenvolvimento Nos 30 Anos Da Constituição Federal**. In: BUSSIA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (org.). *Direito E Finanças Públicas Nos 30 Anos Da Constituição : Experiências E Desafios Nos Campos Do Direito Tributário E Financeiro*. 1. ed. - Florianópolis [SC] : Tirant Blanch, 2018
- BARROSO, Luís Roberto. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.303 (Roraima)**. Relator: Min. Roberto Barroso. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 2022.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 1769–1811, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/37470>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª. ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- BEÇAK, R.; LIMA, J. Uma abordagem institucional sobre o papel do dissenso na democracia. *Juris Poiesis*, v.20, n. 23, p. 125–139, 2017. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/3875>. Acesso em: 5 ago. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC%20241/2016. Acesso em: 05 de junho de 2024.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Institui o Novo Regime Fiscal, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.926**. Relator Ministro Dias Toffoli. Requerida pelo Presidente da República, contra o Congresso Nacional. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5636372>. Acesso em: 18 nov. 2024
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.926**. Relator Ministro Dias Toffoli, requerida pelo Presidente da República, contra o Congresso Nacional. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5636372>. Acesso em: 18 nov. 2024
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.926**. Relator Ministro Dias Toffoli, requerida pelo Presidente da República, contra o Congresso Nacional. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6216523>. Acesso em: 18 nov. 2024.
- COSTA, Alexandre Araújo da; BENVINDO, Juliano Zaiden. A quem interessa o controle de constitucionalidade: O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais. **Brasília: Universidade de Brasília**, 2014.
- EPSTEIN, Lee. **Pesquisa empírica em direito** [livro eletrônico] :as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FACHIN, Edson. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.118 (Roraima)**. Relator: Min. Edson Fachin. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. 2019.

FACHIN, Edson. **Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.080 (Roraima)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Agente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Agravado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Voto vista do Min. Edson Fachin. Plenário, 17 fev. 2021.

FRANCO, Vinicius Consoli Ireno. **Entre A Austeridade E Os Direitos Fundamentais: Como O Supremo Tribunal Federal Tem Julgado As Ações Envolvendo A EC 95/2016**. 2024. 142p. [Dissertação] Jacarezinho: Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); 2024.

MELLO, Marco Aurélio. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.080 (Roraima)**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. 2019.

MENDES, Gilmar. **Medida Cautelar Na Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 662** (Distrito Federal). Relator: Min. Gilmar Mendes. Presidente da República: Advogado-Geral da União. Congresso Nacional: Advogado-Geral da União. 2024.

MENDONÇA, André. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.080 (Roraima)**. Relator: Min. André Mendonça. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima: Paulo Luis de Moura Holanda. Advogados: Sérgio Mateus. Plenário, 5 dez. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 866** (Distrito Federal). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON. Advogado: Luis Maximiliano Leal Telesca Mota. Presidente da República: Advogado-Geral da União. 2021.

PINTO, Élida Graziane. Instrumentalidade **Da Responsabilidade Fiscal Em Prol Do Custeio Constitucionalmente Adequado Dos Direitos Fundamentais**. In: BUSSIA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (org.). *Direito E Finanças Públicas Nos 30 Anos Da Constituição : Experiências E Desafios Nos Campos Do Direito Tributário E Financeiro*. 1. ed. - Florianópolis [SC] : Tirant Blanch, 2018

SULTANY, Nimer. State of Progressive Constitutional Theory: The Paradox of Constitutional Democracy and the Project of Political Justification. **Harv. CR-CLL Rev.**, v. 47, p. 371, 2012.

WEBER, Rosa. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.102 (Roraima)**. Relatora: Min. Rosa Weber. Requerente: Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 21 dez. 2020.

WEBER, Rosa. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.074 (Roraima)**. Relatora: Min. Rosa Weber. Requerente: Estado de Roraima. Procurador-Geral do Estado de Roraima. Parte contrária: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Sem representação nos autos. Plenário, 21 dez. 2020b.