



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DIANE ESPÍNDOLA FREIRE MAIA**

**ALTERAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS POR MEIO DE EMENDA  
CONSTITUCIONAL: ANÁLISE DA DRU NO BRASIL**

**FORTALEZA**

**2017**

DIANE ESPÍNDOLA FREIRE MAIA

ALTERAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS POR MEIO DE EMENDA  
CONSTITUCIONAL: ANÁLISE DA DRU NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

Coorientador: Prof. Dr. Filomeno Moraes.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- M185a Maia, Diane Espíndola Freire.  
Alteração de políticas econômicas por meio de emenda constitucional : análise da DRU no Brasil /  
Diane Espíndola Freire Maia. – 2017.  
133 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-  
Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.  
Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.  
Coorientação: Prof. Dr. Filomeno Moraes.
1. Emenda à Constituição. 2. Poder Constituinte. 3. Políticas econômicas. 4. Constituição econômica. 5.  
Desvinculação de Receitas da União (DRU). I. Título.

CDD 340

---

DIANE ESPÍNDOLA FREIRE MAIA

ALTERAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS POR MEIO DE EMENDA  
CONSTITUCIONAL: ANÁLISE DA DRU NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Filomeno Moraes (Coorientador)  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliana Cristine Diniz Campos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

*Aos meus avôs que me antecederam nos bancos da Faculdade de Direito.*

*Ao meu avô, Aldenor Nunes Freire, por ter sido exemplo de vida e de político.*

*Ao meu avô, Braz Maia, pelo constante incentivo aos estudos e à leitura desde a mais tenra idade.*

## AGRADECIMENTOS

*Ao final de uma caminhada laboriosa, olho o trabalho concluído e agradeço a Deus a oportunidade do amadurecimento pessoal e crescimento acadêmico ao longo do Mestrado. Não poderia ter sido possível sem o apoio firme e constante dos meus pais, com quem aprendi os valores morais e a importância do esforço pessoal nas conquistas da vida. Aos meus irmãos, de quem segui os passos na carreira acadêmica. Um carinho especial ao Evandro, que enxugou minhas lágrimas de ansiedade e escutou meus dilemas nos dias difíceis. Nas horas noturnas, que viraram madrugadas e se tornaram meses na 1309, aos meus amigos queridos que auxiliaram com suporte, companheirismo e alegria: Beatriz Lima, Diego Salazar, Maysa Cortez e Rafael Vieira. A André Garrido, Viviane Freitas e Francisco Medina pela amizade sincera, por saber que estariam sempre presentes quando precisasse. Do Colégio Militar para a vida, à Larissa Dantas e Aline Nunes. A professora Juliana Diniz, pelo auxílio na qualificação e em minha defesa. E por último, mas que tiveram uma participação inestimável, a meu coorientador Professor Filomeno Moraes, por dividir seu tempo e conhecimento nas manhãs de sexta na Universidade de Fortaleza; e ao meu orientador Felipe Albuquerque Braga, que possibilitou a segurança e a presença necessárias na condução e orientação do desenvolvimento da pesquisa.*

“É imprescindível enriquecer o pensamento, incorporando-lhe os tesouros morais e culturais, os únicos que nos possibilitam fixar a luz que jorra para nós, das esferas mais altas, através dos gênios da sabedoria e do amor que supervisionam nossas experiências. E, como não podemos fugir ao imperativo da atração, somente retrataremos a claridade e a beleza, se instalarmos a beleza e a claridade no espelho de nossa vida íntima.” (Chico Xavier)

## RESUMO

A dissertação tem por tema a análise da alteração de políticas econômicas por meio de emendas à Constituição, particularmente aquelas que tratam da desvinculação de receitas da União (DRU). O Brasil enfrenta hoje uma das maiores crises institucionais desde a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. A busca por soluções, voltando-se ao judiciário e à Constituição, ocorre por diversos fatores. Uma cultura de constitucionalização conjugada com uma lei fundamental analítica e dirigente torna a Constituição, além de uma carta política, um documento social, no qual se encontram positivados os mais abrangentes temas socioeconômicos. Nos quase trinta anos de lei fundamental já ocorreram noventa e seis emendas ao seu texto. Uma taxa de emendismo de 3,3 reformas/ano. Na dissertação, foi feito um corte temático das emendas que impactam o sistema econômico, restringindo-se àquelas que remodelam a DRU. A pesquisa perpassou, no primeiro capítulo, por uma análise do Poder Constituinte originário e de seu desdobramento por meio do poder reformador, analisando, também, o caráter dirigente da Carta de 1988. No segundo capítulo, abordou-se a institucionalização do sistema jurídico econômico e a dinâmica entre políticas econômicas e governabilidade, diferenciando políticas de governo da política de Estado. Esse estudo permitiu a compreensão da DRU e como vem sendo utilizada na solução de crises. No terceiro capítulo, aprofundou-se a investigação sobre as emendas constitucionais da DRU, analisando o Governo que as promulgou e a conjuntura social de cada emenda constitucional. Realizou-se o trabalho mediante investigação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com via exploratória, descritiva, explicativa e propositiva. A abordagem é qualitativa e o método dialético, pois busca uma maior compreensão das ações e relações humanas e uma observação dos fenômenos judiciais. O objetivo central é compreender as constantes emendas à Constituição, mormente no que se refere à DRU, e suas consequências para a estabilidade normativa constitucional. Ao final, concluiu-se que essas alterações foram positivamente de meras políticas de governo, instrumento necessário de governabilidade por intermédio de coalizão política entre o Poder Executivo e Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** Emenda à Constituição. Poder Constituinte. Políticas econômicas. Constituição econômica. Desvinculação de Receitas da União (DRU).

## ABSTRACT

The dissertation focuses on the analysis of economic policies change through amendments to the Constitution, especially those dealing with Unbinding of Union Revenue (DRU). Brazil faces one of its greatest institutional crisis since redemocratization and the promulgation of the Federal Constitution of 1988. This search for solutions, turning to the Judiciary and the Constitution, occurs for several factors. A culture of constitutionalisation combined with the analytical and ruling nature of the Constitution, makes it, in addition to a political letter, a social document, in which the most comprehensive socioeconomic themes are established. In the almost thirty years of the fundamental law, ninety-five amendments to its text have already occurred. An amendment rate of 3.3 reforms/year. In the dissertation, a thematic cut will be made on the amendments that impact the economic system, being restricted to those that remodel the DRU. In the first chapter, the research covered an analysis of the original Constituent Power and its unfolding through the reforming powers, also analysing the ruling character of the 1988 Charter. The second chapter dealt with the institutionalization of the economic legal system and the dynamics between economic policies and governance, differentiating government policies from State policy. This study allows the understanding of DRU and how it has been used in crisis management. In the third chapter, the investigation into the constitutional amendments of the DRU was examined further, analysing the Governments which promulgated them and the social context of each constitutional amendment. The work was carried out by indirect investigation, through bibliographic and documentary research, with an exploratory, descriptive, explanatory and propositive way. The approach is qualitative and the method dialectical, as it seeks greater understanding of human actions and relations and an observation of judicial phenomena. The central objective is to understand the constant amendments to the Constitution, especially with regards to the DRU, and its consequences for constitutional normative stability. At the end, it has been concluded that these changes were result of mere government policies, a necessary instrument of governability through political coalitions between the Executive and the Legislative powers.

**Keywords:** Amendment to the Constitution. Constituent Power. Economic policies. Economic constitution. Unbinding of Union Revenue (DRU).

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo FHC na votação da PEC 163.....	93
Gráfico 2 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo do FHC na votação da PEC 449.....	97
Gráfico 3 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo do FHC na votação da PEC 85.....	100
Gráfico 4 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Lula na votação da PEC 41 ...	104
Gráfico 5 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Lula na votação da PEC 50 ...	106
Gráfico 6 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Lula na votação da PEC 277 .	109
Gráfico 7 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Dilma na votação da PEC 61.	112

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Emendas Constitucionais por Constituição brasileira, 1981-1988 .....	40
Tabela 2 – Votação da PEC 4/2015 no Congresso Nacional .....	115
Tabela 3 – Quadro comparativo com todas as emendas constitucionais da DRU .....	121

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DEM	Democratas
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EM	Interministerial Exposição de Motivos entre Ministérios
Emc	Emendas Constitucionais
FAT	Fundo de Assistência ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FSE	Fundo Social de Emergência
MG	Estado de Minas Gerais
NECI	Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pastoral da Juventude
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Social
PMR	Partido Municipalista Renovador

PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRL	Parecer do Relator
PRL	Partido Republicano Liberal
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialista e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SOLID	Solidariedade

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTO POLÍTICO-JURÍDICO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>Poder Constituinte</b> .....	19
<b>2.1.1</b>	<i>Poder Constituinte no Brasil e a Carta de 1988</i> .....	24
<b>2.2</b>	<b>Poder Constituinte Reformador</b> .....	29
<b>2.2.1</b>	<i>Requisitos e Limites para o Poder Constituinte Reformador</i> .....	33
<b>2.2.2</b>	<i>Estabilidade Constitucional e Emendismo</i> .....	38
<b>2.3</b>	<b>Constituição Dirigente</b> .....	42
<b>2.3.1</b>	<i>Neoconstitucionalismo e a força conformadora da Constituição</i> .....	44
<b>2.3.2</b>	<i>Constituição Dirigente e instrumento de governo</i> .....	46
<b>2.3.3</b>	<i>Crise da Constituição Dirigente e seus reflexos nas reformas econômicas</i> .....	49
<b>3</b>	<b>CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E GOVERNABILIDADE: A COALIZÃO POLÍTICA E A VIABILIDADE DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO</b> .....	52
<b>3.1</b>	<b>A Ordem Econômica Constitucional</b> .....	53
<b>3.1.1</b>	<i>Intervenção do Estado na Ordem Econômica: Do Estado liberal ao Estado social</i> .....	55
<b>3.1.2</b>	<i>Constituição Econômica na perspectiva da Constituição Dirigente</i> .....	57
<b>3.1.3</b>	<i>Política de Governo e Política de Estado na Constituição Econômica</i> .....	61
<b>3.2</b>	<b>Coalizões Políticas e a Constituição Econômica</b> .....	64
<b>3.2.1</b>	<i>Separação de poderes</i> .....	65
<b>3.2.2</b>	<i>Governabilidade por meio das Coalizões Políticas</i> .....	68
<b>3.2.3</b>	<i>Coalizão e a Constituição Econômica</i> .....	71
<b>3.3</b>	<b>Governabilidade: Políticas Econômicas como solução para momentos de crise</b> .....	73
<b>3.3.1</b>	<i>Crise de Governo, Crise Constitucional ou Crise Constituinte</i> .....	75
<b>3.3.2</b>	<i>Crise Econômica: uma solução através de Políticas Econômicas</i> .....	78
<b>3.3.3</b>	<i>Criação do Fundo Social de Emergência (FSE)</i> .....	81
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À DRU: VERIFICAÇÃO DE RUPTURA DO PODER CONSTITUINTE REFORMADOR</b> .....	85

<b>4.1</b>	<b>Atos das Disposições Constitucionais Transitórias: o caso da DRU</b> .....	86
<b>4.1.1</b>	<i>Natureza da ADCT</i> .....	87
<b>4.1.2</b>	<i>Criação da DRU: o direito econômico na ADCT</i> .....	88
<b>4.2</b>	<b>DRU: o diagnóstico político-constitucional</b> .....	90
<b>4.2.1</b>	<i>Emendas da DRU no governo de Fernando Henrique Cardoso</i> .....	91
<b>4.2.1.1</b>	<i>PEC 163/1995</i> .....	91
<b>4.2.1.2</b>	<i>PEC 449/1997</i> .....	94
<b>4.2.1.3</b>	<i>PEC 85/1999</i> .....	97
<b>4.2.2</b>	<i>Emendas da DRU no governo Luís Inácio Lula da Silva</i> .....	100
<b>4.2.2.1</b>	<i>PEC 41/2003</i> .....	101
<b>4.2.2.2</b>	<i>PEC 50/2007</i> .....	104
<b>4.2.2.3</b>	<i>PEC 277/2008</i> .....	107
<b>4.2.3</b>	<i>Emendas da DRU no governo Dilma Rousseff</i> .....	109
<b>4.2.3.1</b>	<i>PEC 61/2011</i> .....	110
<b>4.2.3.2</b>	<i>PEC 04/2015</i> .....	113
<b>4.3</b>	<b>Emendismo da DRU e seus impactos na economia: uma solução ou procrastinação do problema</b> .....	116
<b>4.3.1</b>	<i>Emendas da DRU e uma análise crítica da efetividade do Poder Constituinte Reformador</i> .....	118
<b>4.3.2</b>	<i>Estado de exceção econômico e a DRU</i> .....	120
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	124
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	129

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata da modificação de políticas econômicas por meio de emenda constitucional e seus efeitos, tendo seu corte temático na criação e nas reformas da Desvinculação de Receitas da União (DRU).

O Brasil enfrenta uma das maiores crises institucionais da República desde a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. O sistema político passa por um descrédito da comunidade brasileira. Com as denúncias de corrupção do Executivo e Legislativo, a nação se volta ao poder Judiciário e, em especial, à Constituição da República, como únicos capacitados para solução dos problemas políticos, sociais e econômicos que a assolam.

Hoje a sociedade brasileira vê no sistema jurídico uma saída para solucionar as mais diversas conjunturas negativas enfrentadas pelo país. A resolução a esse problema não é de fácil percurso. Frente a uma quase absoluta desconfiança por parte da nação, os poderes Executivo e Legislativo vêm, cada vez mais, buscando na Constituição Federal e no seu emendamento o expediente para desatar os desafios institucionais.

Essa inversão de expectativas, voltando-se à Constituição, ocorre pelos mais variados fatores, os quais serão analisados no decorrer da dissertação proposta. Pode-se citar o movimento neoconstitucional surgido na Europa ocidental com o pós-guerra e, no Brasil, com a redemocratização após o período ditatorial militar.

Elenca-se também uma cultura de constitucionalização conjugada com uma lei fundamental analítica e dirigente que torna a Constituição, além de uma Carta política, um documento social, no qual se encontram positivados os mais abrangentes temas socioeconômicos.

Nesse contexto, percebe-se uma revalorização das matérias constitucionais e, combinado com o enfraquecimento dos poderes Executivo e Legislativo, nos quase trinta anos de lei fundamental já foram efetuadas noventa e seis emendas ao seu texto. Uma taxa de emendismo de 3,3 reformas/ano.

Frente ao exposto, pretende-se fazer um estudo sobre o paralelo: reforma constitucional e força normativa da Constituição. Na presente dissertação, aprofundar-se-á nas emendas que impactam no sistema econômico, restringindo-se àquelas que estabelecem e remodificam a DRU.

A razão da pesquisa é estabelecer a viabilidade de constitucionalizar políticas de governo, mormente no campo econômico, suas consequências para a estabilidade da Constituição e como vem sendo exercido o Poder Constituinte reformador.

O objetivo central da dissertação será a análise das emendas à Constituição, sobretudo no que se refere à DRU, e suas consequências para a estabilidade normativa constitucional, perscrutando se essas alterações seriam positivamente de meras políticas de governo ou se as emendas da DRU são um viés necessário para a estabilização política-econômica nacional.

Para tanto, tem-se como objetivos específicos a averiguação de como a Teoria do Poder Constituinte foi recepcionada e vem sendo aplicada no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, sua carga principiológica, característica dirigente e extenso rol de direitos sociais positivados.

Será realizada, outrossim, uma investigação sobre a natureza política e jurídica da Constituição Econômica e sua finalidade intervencionista, por meio de um estudo das coalizões políticas, buscando compreender a dinâmica entre governabilidade e reformas econômicas.

Com fulcro nessas premissas, focar-se-á no exame de como vem ocorrendo a normatização de políticas econômicas na Constituição Federal, em especial, a DRU. Será feita uma pesquisa nas oito emendas constitucionais que modificaram a desvinculação de receitas da União, procurando compreender se estabilizaram a Constituição frente às mudanças na sociedade ou representaram, na verdade, uma perda na força normativa da Carta constitucional.

Para alcançar os objetivos mencionados, a pesquisa perpassará, no primeiro capítulo, por uma análise do Poder Constituinte originário e seu desdobramento por intermédio do poder reformador. Pesquisando, também, o caráter dirigente da Carta de 1988 e sua carga conformadora.

No segundo capítulo, abordar-se-á a institucionalização do sistema jurídico e econômico, a dinâmica entre políticas econômicas e governabilidade, diferenciando políticas de governo com política de Estado, bem como uma análise da estruturação das coalizões políticas no Brasil. Esse estudo dará fundamentação para compreender a DRU e como vem sendo utilizada na solução de instabilidades institucionais.

No terceiro e último capítulo, aprofundar-se-á a investigação nas emendas constitucionais da DRU, analisando o Governo que as promulgou e a conjuntura social e política de cada emenda constitucional, através das coalizões políticas, com o escopo de

compreender se as oito emendas que modificaram a DRU resolveram o problema a que se destinaram, ou seja, alcançaram a efetividade almejada, ou apenas procrastinaram a adversidade política e econômica.

Há muito se vem discutindo sobre as constantes emendas à Constituição. Observando a realidade político-institucional hodiernamente com a redemocratização de 1988, buscar-se-á compreender até que ponto é viável, para a consolidação da força normativa da Constituição, a positivação de políticas de governo ou políticas econômicas no próprio texto constitucional.

Diversas críticas já foram efetuadas acerca do anacronismo de uma Constituição que contém em si mesma uma série de disposições de políticas públicas específicas, radiografando um problema econômico pontual de determinado período da nossa República. Por esse motivo e com base nessa realidade, será estudada a repercussão dessas reformas à Constituição e como podem contribuir para uma visão negativa do texto de 1988.

A problemática é saber em que medida se resolve um problema de governo ou econômico com a alteração do texto constitucional e sua efetividade, como se houvesse uma crise constitucional, quando, na verdade, encontram-se os efeitos de uma crise política.

A dissertação fará uma avaliação do direito econômico nas emendas constitucionais, com ênfase e corte epistemológico na DRU: desde a sua criação, em 1994, em vinte e três anos já foi objeto de oito emendas constitucionais. Pela análise das reformas da DRU perscruta-se como tem ocorrido a interação entre o emendismo constitucional e o sistema político.

A compreensão do processo de reforma da DRU se faz necessária para diagnosticar se as modificações efetuadas se destinaram a suprir uma deficiência normativa do texto constitucional ou se apresentam um sintoma de crise de governo.

A pergunta central que motiva a pesquisa é saber se a Constituição Federal – e seu emendismo – vem se tornando um instrumento do sistema político para um controle pontual e contingencial da economia por meio de mudanças na sistemática da DRU.

Para alcançar os objetivos delineados, a dissertação proposta, no que se refere à metodologia abordada, averiguará problemas concretos da ciência do direito, com o objetivo de descortinar o tema e estabelecer relações entre a teoria do Poder Constituinte, sistema político e Estado de Exceção.

Pretender-se-á realizar o trabalho mediante investigação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com via exploratória, descritiva, explicativa e propositiva, visando interpretar e analisar criticamente as emendas da desvinculação de

receitas, bem como sua fundamentação política, com a finalidade de esquadrihar e aprimorar as concepções jurídicas trabalhadas na dissertação.

A abordagem é qualitativa, e o método é dialético, pois busca uma maior compreensão das ações e relações humanas e uma observação dos fenômenos judiciais, político e econômico, além de analisar a Constituição como movimento da história. A pesquisa jurídica apreciará doutrinas e jurisprudências sobre o tema, com o escopo de esclarecer os entendimentos relativamente à DRU.

A pesquisa bibliográfica terá como base a análise da literatura já publicada na forma de publicações avulsas, livros, pesquisas, monografias, teses, visando ao estabelecimento de pressupostos teóricos adequados para uma abordagem profunda e crítica, além de obras mais abrangentes, mas de amplo reconhecimento acadêmico, correlacionadas a temas tais como Justiça, Democracia e Teoria da Constituição.

Utilizar-se-ão todos os instrumentos normativos necessários ao objeto que se pretende explorar, perpassando pela Constituição Federal de 1988, suas reformas, as fundamentações e discussões parlamentares das emendas da DRU e por outras leis que se fizerem imprescindíveis.

A abordagem qualitativa processar-se-á por intermédio da análise e interpretação das reformas constitucionais da DRU, e a simbiose entre as emendas à Constituição e as políticas econômicas.

Por fim, com fundamento nos resultados alcançados, pretende-se desenvolver uma resposta satisfatória à problemática trazida. O escopo dos estudos aqui delineados não é esgotar o conhecimento do assunto tratado, mas contribuir para a discussão sobre a problemática da inserção de políticas econômicas ao texto constitucional, suas constantes alterações e suas consequências jurídicas, políticas e sociais.

## 2 FUNDAMENTO POLÍTICO-JURÍDICO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Na busca por uma compreensão acertada das estruturas constitucionais, em especial de sua reforma, torna-se imperativo explicar sobre o Poder Constituinte, abordando suas especificações de tal forma que possibilite analisar sua influência e suas raízes no sistema constitucional pátrio. Nos dias atuais, nos quais nos deparamos com crises institucionais, é imprescindível que todas as bases do Estado Democrático de Direito se encontrem em regras e princípios que rejam o sistema constitucional, daí a importância do seu estudo e, mormente, de sua reforma.

Nesse contexto, o Poder Constituinte não é apenas a origem das normas postas no ordenamento jurídico, mas também o sujeito que impulsiona as modificações e harmonizações com a realidade social dinâmica, tornado-se reflexo e direcionador dos fatores reais do poder (HESSE, 1991).

Portanto, compreender, política e juridicamente, as razões que fundamentam as emendas efetuadas no texto constitucional perpassa pelo conhecimento e pela análise da Teoria do Poder Constituinte. No contexto histórico-cultural brasileiro o Poder Constituinte vem se identificando com o conceito de política, sendo relevante o seu estudo para alcançar os objetivos aqui propostos.

Os assuntos tratados na presente dissertação, como democracia, representatividade, políticas econômicas e emendas à Constituição demandam um conhecimento sobre Poder Constituinte e suas particularidades, a fim de se tornar a base estrutural sobre a qual se desenvolverá uma compreensão da legitimidade das políticas socioeconômicas que direcionam o País.

Na sociedade contemporânea, a dignidade da pessoa humana se encontra atrelada à estrutura democrática que se desenvolveu no mundo ocidental, e não há democracia sem uma teoria do Poder Constituinte fundamentadora da estrutura política da nação. Daí a necessidade de estudar as influências constituintes que modelaram a compreensão de política, direito e democracia no Brasil pós-Constituição de 1988.

Para fins do presente trabalho, adotar-se-á o conceito moderno de Constituição, surgido com as revoluções liberais, como um documento escrito, no qual constam as liberdades individuais, limitando a competência do Estado e trazendo os referenciais para a organização política – princípio da separação dos poderes – e representativa da Nação.

O Poder Constituinte, na concepção moderna do termo, como já trazido foi uma criação das revoluções liberais. Contudo, a Teoria do Poder Constituinte, criada pelo abade

Siéyes no período da Revolução Francesa, disciplinou e arregimentou uma teoria específica, inovando o olhar sobre legitimidade dos atos políticos-organizacionais dos governantes.

Com a compreensão da Teoria do Poder Constituinte averiguar-se-á seu desdobramento através do Poder Reformador, seus limites e a forma adequada de utilização, observando como vem sendo concretizado, mormente no que se referem aos aspectos econômicos direcionadores presentes na Constituição Federal. É indiscutível o caráter dirigente que marca a Constituição Federal de 1988, por isso a necessidade do exame do cenário político-social que influenciou e vem influenciando não apenas o surgimento da mesma, mas, principalmente, suas constantes reformas nos últimos trinta anos.

Perquirir as características da Constituição Dirigente que marcam o texto de 1988 servirá de parâmetro para uma maior percepção dos motivos que justificam as políticas econômicas consolidadas com *status* constitucional e a razão de ser de suas seguidas alterações, sobretudo no que se refere às emendas que tratam da DRU.

## **2.1 Poder Constituinte**

Quando se busca fazer um trabalho acerca do Poder Constituinte, deve-se sempre considerar que as questões constitucionais de grande importância são, mais das vezes, eminentemente políticas. Por esse motivo, para um estudo aprofundado do Poder Constituinte, recomenda-se levar em consideração a conjuntura política no qual esteja inserido.

Atrelado ao contexto sociocultural do qual se vale, o Poder Constituinte é uma ideia pré-formulada para embasar a construção dogmática positivada, da mesma forma que se confunde com a ideia de política quando seu escopo é o de legitimar os atos de representação de soberania nacional.

O Poder Constituinte já assumiu diversas conceituações ao longo de seu desenvolvimento epistemológico. Pode-se considerar o Poder Constituinte como um poder social-político judicializado, ou seja, um poder social assumindo características jurídicas para melhor fundamentar o ordenamento legal.

Ao tratar sobre o tema, Campos (2016, p. 2) formula o conceito de Poder Constituinte como um fenômeno social, o qual permanece entre a fronteira da ordem anteriormente vigente e sua ruptura, “estando da gênese do estado, quando política e direito ainda se mostram confusamente imbricados”.

Veza que cada ordenamento jurídico é peculiar em sua natureza, para uma exata compreensão do instituto ora estudado deve-se perscrutar a realidade político-social e seus

princípios culturais. Para Saldanha (1986), o Poder Constituinte exprime uma conjuntura própria de concretude e de valor, possuindo assim um duplo significado histórico e axiológico.

Esse Poder exerce na nossa dogmática jurídica o papel de fundador e legitimador da ordem constitucional. Quanto à realidade pátria, percebe-se um sincretismo de ideias e teorias importado de outras realidades culturais e aplicado ao Brasil sem o devido cuidado metodológico.

Bercovici (2013b, p. 29) esclarece que “o conceito de Poder Constituinte é a resposta à questão sobre a origem da constituição, sendo de difícil manuseio pelos juristas, pois tem um duplo significado, jurídico e político, que não podem ser separados”. Assim, o Poder Constituinte é o alicerce para a criação de uma Constituição, sendo seu pressuposto fundamental, arregimentando os poderes políticos e legitimando seu exercício, harmonizando-o com a soberania popular.

A teoria do Poder Constituinte surge na história ocidental no século XVIII com os movimentos revolucionários liberais, combinando à compreensão de soberania nacional com o escopo de justificar a legitimação das mudanças que se insurgiram na Europa.

Importante fazer a distinção entre o Poder Constituinte com a terminologia “teoria do Poder Constituinte”. Esse sempre esteve presente nas sociedades que se utilizaram desse instituto para fundamentar suas estruturas de poder e sua auto-organização. O que não existia era uma teoria própria vinculando-o à soberania popular e ao contrato social.

Com a publicação da obra “O que é o Terceiro Estado?”, do abade Sieyès (1789), texto de caráter panfletário, a teoria do Poder Constituinte nasce em meio às discussões sobre a legitimidade no exercício do poder político e sua vinculação à soberania nacional, tendo por palco as revoluções liberais na Europa do século XVIII.

A obra de Sieyès diferenciou-se por questionar o lugar do terceiro Estado – o povo – na conjuntura que vigorava na Europa oitocentista, mais especificamente na França. Para Sieyès toda nação possui um pacto constitucional, e o Poder Constituinte seria o legitimador desse pacto, anterior e superior a ele, diferenciando-se dos poderes constituídos. Essa distinção, Poder Constituinte e poder constituído, faz surgir o questionamento de quem seria essa titularidade, ou seja, o legitimador supralegal dos poderes constituídos (FERREIRA FILHO, 1985).

O grande traço diferenciador da teoria do Poder Constituinte foi a mudança estrutural de quem seria o seu titular, ou seja, evidenciou-se sua máxima institucionalização

ou mesmo sua despersonalização da figura do soberano, passando a soberania ao povo e à nação.

A questão da teoria do Poder Constituinte passa a se fazer presente no exame da legitimidade do mesmo, vez que com as mudanças liberais, não era mais exercido por um Príncipe ou representante divino. A sua titularidade era deferida por inteiro ao povo, o qual passou a ser o único fundamentado a direcionar os caminhos da sociedade, por meio de uma Constituição que transparecesse essa soberania.

E esse poder, na teoria de Sieyès, ao contrário da perspectiva de Rousseau, entende a efetivação de democracia pela representatividade política. Para o abade francês, o conceito de Poder Constituinte seria a “manifestação da soberania da nação” (CAMPOS, 2016, p. 37).

O Poder Constituinte é um poder criador de poder, ou seja, ao criar o poder político e legitimá-lo, estabelece a Constituição como um compromisso político de uma nação para consigo mesma. Logo, o Poder Constituinte originário estaria historicamente inseparável do povo, tendo o modelo de representatividade de Sieyès contribuído de forma consubstancial para a viabilização da teoria.

Na Baixa Idade Média - período marcado por discussões sobre a extensão do poder secular da Igreja Católica, bem como conflitos entre os chefes do poder eclesiástico e os governantes - o legítimo representante dos homens era o enviado divino que governava segundo os preceitos teológicos. Já no período absolutista, tinha-se na figura do Príncipe o soberano com a capacidade de ditar as regras de sua nação. Com o advento da Modernidade e as revoluções liberais, houve o deslocamento da titularidade do Poder Constituinte ao povo.

As obras de Locke e Rousseau<sup>1</sup>, embora com peculiaridades específicas, demonstram a colaboração da teoria contratualista para o surgimento e progresso da teoria do Poder Constituinte, principalmente na tradição constitucional do *civil law*, da qual o Brasil é herdeiro. O Poder Constituinte teria por objetivo validar o sistema representativo, ou seja, de uma autoridade governativa, permanecendo a soberania inteiramente vinculada à Nação, única autenticada a ditar essa autoridade para governar.

Assim, a teoria torna-se um suporte básico para toda Teoria do Estado, “em virtude de marcar com toda clareza a ocasião culminante em que o titular do poder é colocado

---

<sup>1</sup> Importa esclarecer que a teoria contratualista vislumbrada por Rousseau tinha bases diferentes da teoria do Poder constituinte de Sieyès. Rousseau defendia toda uma reformulação das classes políticas da França, defendendo que a representatividade deveria ser exercida diretamente pelo povo, por meio de seus representantes. Aqui há a ideia de uma soberania ilimitada. Já para Sieyès a ideia de soberania se encontra na Nação, e, como tal, a soberania pode ser exercida legitimamente através de seus representantes.

em uma instituição: o Estado” (BONAVIDES, 2016, p. 137). Daí a preocupação quanto à titularidade do Poder Constituinte.

Para uma maior segurança na criação das cartas constitucionais, bem como suas revisões, a titularidade do Poder Constituinte tem que figurar de forma clara e inequívoca, de tal sorte que não reste prejudicada a segurança decorrente dos atos previstos nas Constituições. Por esse motivo, é manifesta a inviabilidade de um poder cujo titular seja abstratizado, devendo sempre ser correlacionado a um indivíduo, grupos de indivíduos ou a uma divindade.

Essa questão se mostra de suma relevância, já que “a pertinência de tal poder a determinada entidade conferirá a esta uma importância enorme na vida política atual” (SALDANHA, 1986, p. 72). Daí se desdobram essenciais considerações a respeito da construção da carta constitucional, bem como a capacidade de revisá-la.

Evidencia-se aqui um estreito vínculo entre o titular do Poder Constituinte e o titular da soberania de uma Nação, isso porque esse Poder se fundamenta no preceito de legitimidade daquele que o exerce ao elaborar os ditames da realidade social.

Atualmente no Brasil há um consenso de que o possuidor do Poder Constituinte seja o povo, e que este poder é materialmente exercido por de um grupo de pessoas, escolhidas pelo povo, as quais se encontram investidas na obrigação de elaborar objetivamente a carta constitucional. Logo, de forma concomitante, a titularidade é exercida tanto pelo povo, como pela assembleia constituinte.

Presenciam-se dois momentos distintos no exercício dessa titularidade: um primeiro, de forma geral, quando a própria sociedade forma suas estruturas básicas de poder, seus valores e suas características. E um segundo momento, no qual, por intermédio do contrato social, são eleitos representantes para a elaboração material da Constituição. Havendo, desta forma, uma complementaridade na formação da titularidade do Poder Constituinte entre governantes e governados. Nesse sentido afirma Bonavides (2015, p. 160):

Quando se indaga quem é o titular desse poder absoluto, através de cuja vontade nascem se organizam e funcionam os poderes constituídos – poderes relativos e limitados, órgãos daquela vontade soberana – a inquirição pode ter caráter estritamente científico, com o propósito de identificar e demonstrar no decurso da história que vontades políticas supremas foram potentes para ditar as regras básicas de comportamento e de organização institucional a que se submetem os governados.

Importa esclarecer que a titularidade do Poder Constituinte originário não se esvai ao fim da construção de uma Constituição. Permanece presente e inalterado na sociedade,

muitas vezes direcionando de forma lenta e contínua, às vezes imperceptivelmente, as modificações sociais nas estruturas de poder.

Essa dualidade do Poder Constituinte se encontra na compreensão de que, com o surgimento da norma constitucional positivada, esse poder não se finda, permanecendo latente na sociedade e em todos os aspectos políticos do Estado Nacional, sendo ele próprio o conteúdo essencial da soberania do povo e de suas instituições sociais.

A doutrina clássica conceitua o Poder Constituinte como um poder ilimitado, autônomo e desvinculado de quaisquer limites institucionais. Contudo, ao se estudar o Poder Constituinte segundo uma perspectiva histórica e política, observa-se que, principalmente depois dos conflitos mundiais do século XX e da consagração dos direitos fundamentais do homem, a titularidade do Poder Constituinte sendo do povo, a sociedade elegendo seus representantes para construir uma Constituição, esse texto se torna um reflexo dos valores e direitos conquistados por essa mesma sociedade. Nesse sentido, Canotilho (2003, p. 81) assevera:

Por outro lado, este criador, este sujeito constituinte, este povo ou nação, é estruturado e obedece a padrões e modelo de condutas espirituais, culturais, éticos e sociais radicados na consciência jurídica geral da comunidade e, nesta medida, considerados como “vontade do povo”. Além disto, as experiências humanas vão revelando a indispensabilidade de observância de certos princípios de justiça que, independentemente da sua configuração (como princípios suprapositivos ou como princípios supraleais para intra-jurídicos) são compreendidos como limites da liberdade e da onipotência do poder constituinte.

Reflexiona-se acerca do conceito estrutural ratificado nas revoluções liberais sobre a característica de o Poder Constituinte ser ilimitado. Deve retratar um conjunto de valores sociais encontrados em determinada sociedade e época, podendo-se defender que, mesmo em sua forma originária, o Poder Constituinte se encontra limitado aos princípios axiológicos dos seus titulares.

Por esse motivo já surgem teorias respaldando a limitação do Poder Constituinte, defendendo que essa legitimação deve perpassar por uma concordância entre a materialização desse poder e as necessidades do povo que o Poder Constituinte representa mediante uma maior participação democrática na positivação desses valores e necessidades, conforme explica Campos (2016, p. 197):

Os limites que o poder constituinte encontra são os limites que delimitam a fronteira entre a forma democrática de exercício do poder e uma completa supressão da democracia. [...]. É preciso reconhecer que o potencial que o poder constituinte carrega para legitimar a ordem instituída através da participação popular no processo de formação da vontade política.

Surge então uma nova compreensão do Poder Constituinte e sua legitimação no século XXI, isso porque toda sociedade tem uma determinada concepção de vida inserida em uma realidade própria. Constatando que a concordância dessa validação do poder se condiciona à percepção de cada sociedade, faz-se indispensável uma análise de como a teoria foi recepcionada em terras brasileiras e, principalmente, a forma de absorção e execução do Poder Constituinte com a redemocratização em 1988.

### ***2.1.1 Poder Constituinte no Brasil e a Carta de 1988***

Ao averiguar as principais correntes nacionais que estudam o Poder Constituinte, percebe-se uma inspiração marcadamente francesa pós-revolucionária do século XVIII. O Poder Constituinte se apresenta na história brasileira com características próprias da evolução social, política e cultural. Por esta razão, deve-se abordar o tema considerando a perspectiva própria da nação brasileira.

A Constituição se torna um reflexo da vida cultural, acompanhando a conjuntura específica de cada nação. Como afirma Saldanha (1986, p. 90):

O alcance histórico de todo Poder Constituinte depende antes de tudo do grau de consciência cultural e jurídica de que estejam providos aqueles que, direta e indiretamente, estão investidos dele: o povo representado e a assembleia representante.

Essa congruência entre o Poder Constituinte e sua materialização garante uma maior eficácia da força constitucional. A Constituição jurídica está condicionada à realidade histórica, não podendo se desvincular das necessidades do seu tempo. Ela ordena e limita a realidade social, havendo uma correlação entre o ser e o dever ser (HESSE, 1991).

Como preconiza Hesse, para que a essência de uma Constituição possa ser alcançada deve-se compreender a necessidade e o valor de uma norma segundo os parâmetros do seu tempo. O Poder Constituinte se manifesta de forma plena em uma Carta configurada com valores históricos, espirituais, com padrões de razão e harmonizado com a vontade social.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, conquista que marca o momento de redemocratização do Estado Brasileiro, toda a compreensão da ciência do direito constitucional passa a ser direcionada em função do novo texto constitucional e a profunda carga teórica que lhe é subjacente.

Kelsen (2003) afirma que por Constituição de uma comunidade se entende a norma que determina por quais órgãos e por meio de quais processos devem ser produzidas as normas gerais da ordem jurídica que constitui a comunidade, inclusive sendo possível determinar o conteúdo das leis infraconstitucionais.

O conceito de ordenamento jurídico escalonado e a necessidade de observância das normas material e formalmente ordinárias aos mandamentos constitucionais não é algo inovador da carta constitucional de 1988, contudo sua maior contribuição foi a cultura de legitimação das normas constitucionais e a mudança operacional do intérprete e aplicador do direito. Daí a força normativa renovada encontrada na Constituição.

O vínculo entre o texto constitucional de 1988 e o Poder Constituinte que o legitima possui características próprias, derivadas da herança histórica vivenciada pela nação brasileira no último século. Desde a proclamação da República, em 1889, o Brasil teve ao todo sete Constituições, tendo sido esse período marcado por ditaduras civis e militar, intercalado por períodos de busca da democracia, embasado nas correntes desenvolvidas na Revolução Francesa.

Vivenciou-se o período liberal e a busca dos direitos sociais, tendo o Brasil sofrido profundas influências da Europa e dos Estados Unidos nas questões políticas do século XX. Após o período ditatorial, o Poder Constituinte ressurgiu materialmente com a consolidação dos direitos sociais em 1988. Tendo por base uma herança liberal e a busca de concretização de direitos sociais, um texto constitucional marcadamente analítico, o desafio da compreensão de como o Poder Constituinte vem sendo concretizado no período contemporâneo se torna o cerne para o entendimento da legitimação ou não das constantes reformas constitucionais. Macedo (2009, p. 85) afirma que:

Com efeito, nos parece oportuno mais uma vez aqui registrar, em todo o percurso do processo constituinte brasileiro se torna extremamente difícil (e às vezes até certo ponto impossível) detectar um discurso que não esteja comprometido com a retórica da alienação constitucional. Por outro lado, desvinculadas da realidade nacional, todas as nossas constituições nada mais têm expressado do que uma comunicação autoritária e elitista, correspondente, aliás, a postura do poder constituinte que as elaborou.

A estrutura constitucional criada com fundamento no Poder Constituinte e, mais precisamente, a forma como vem sendo repetidamente utilizada na legitimação das reformas à carta constitucional de 1988 merecem atenção quando se pretende analisar a legitimação das políticas econômicas positivas no texto constitucional. Esse estudo se torna fundamental para

evitar que a Constituição se torne um instrumento de dominação ideológica (BERCOVICI, 2013b).

Na Constituição de 1988 encontram-se elementos da doutrina liberal, embora haja uma predominância do Estado Social. Por essa razão há tantos dispositivos norteadores da sociedade, buscando albergar todos os aspectos do direito brasileiro no texto constitucional.

O Poder Constituinte que validou a promulgação da Carta de 1988 exerceu o princípio da legitimidade democrática, tendo sido materializado por meio da Assembleia Nacional Constituinte em setembro de 1988. Esse poder não se configura apenas como responsabilidade da Assembleia Constituinte, permanecendo atuante e legitimador dos poderes. Enquanto texto positivado, “o constituir deve abranger o instante histórico da instituição, em termos de princípio dessa ordem a ser legitimada, constituída e limitada em termos de direito constitucional: daí a necessidade de um procedimento democrático” (MÜLLER, 2004, p. 60).

Assim, a Constituição projetou uma combinação específica de valores, elaborando o ordenamento jurídico básico que conduz os ditames políticos, sociais e econômicos da sociedade brasileira. Passados quase trinta anos da Assembleia Constituinte, institutos como soberania, política e Poder Constituinte se encontram intrinsecamente relacionados de tal forma, que ainda há muitos questionamentos sobre a legitimidade de sua atuação.

Um estudo acurado da Constituição de 1988, mormente das políticas econômicas nela inseridas, aponta para uma crise constituinte vivenciada nos últimos anos. Como já salientado, para que a força normativa da Constituição persevere sobre os fatores reais do poder, não deve existir separação radical entre realidade e norma. A Constituição não tem existência autônoma, logo, seu texto deve representar mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais, políticas e econômicas (HESSE, 1991).

Como ratifica Hesse (1991), as forças condicionantes da realidade e a da força normativa da Constituição podem ser diferenciadas, mas não podem ser definitivamente separadas ou confundidas. Daí surge a questão da aplicabilidade dos preceitos nela inseridos e a latente presença do poder constitucional. O Brasil se encontra sob a égide do Estado Democrático de Direito e desse modo vem conduzindo suas políticas públicas econômicas. A questão que aqui se averigua, frente à Constituição Dirigente e ao Estado Social, é em que medida o Poder Constituinte atua nas intervenções econômicas do país.

Esse conflito entre norma e realidade, “entre os elementos estáticos e os elementos dinâmicos da Constituição, entre a economia de mercado e a economia dirigida, entre a

liberdade e a planificação, entre o consenso e dissenso” (BONAVIDES, 2015, p. 382-383) embasa a crise constituinte dos dias contemporâneos. Isso porque não se pode entender o constitucionalismo da Carta de 1988 sem uma observância da influência política governamental nas alterações realizadas no seu texto.

Bonavides (2015) já afirmava que a adequação da carta de 1988 à realidade posta vai depender fundamentalmente das políticas elaboradas por governos estáveis e legítimos, de forma a permitir que a nação atenda aos imperativos constitucionais, consolidando a força normativa da Constituição e propiciando que os governantes solucionem os problemas estruturais que hoje assolam o país.

Como não podia deixar de ser, a percepção do conceito político do Poder Constituinte se confunde com a compreensão de democracia e, por essa razão, entrelaça-se a crise política com a crise constitucional. O constitucionalismo pátrio como hoje é apresentado demonstra um problema de efetividade: os direitos existem, contudo, não se encontra respaldo de políticas públicas para concretizar os normativos constitucionais.

A crise enfrentada pela teoria do Poder Constituinte no Brasil tem, principalmente, como raiz a tentativa de incorporar as teorias francesas do século XVIII para uma realidade sociocultural diametralmente distinta encontrada no Brasil do século XXI. Bercovici (2013a, p. 314) defende que “A transposição da visão francesa para o Brasil gerou uma discussão doutrinária estéril, sem qualquer vinculação com nossa realidade política e constitucional”.

Bonavides (2015) vem se debruçando sobre o tema e abordando a tensão entre Poder Constituinte e Constituição brasileira. Fazendo um estudo detalhado sobre a problemática, observa que a crise aqui tratada não é uma peculiaridade da Constituição de 1988, e sim uma realidade que perpassa praticamente todas as Constituições Republicanas. Explana que a crise não se resume a um problema constitucional, mas é uma deficiência da sociedade e dos governos.

A fragilidade dos governos, bem como a incapacidade de cumprir suas funções básicas vem agravando o quadro já enfrentado pelo Poder Constituinte. Como já salientado, ele não se exaure com a formulação da Carta Constitucional, permanecendo latente em todo o decurso da democracia e se fazendo materialmente positivado por intermédio do Poder Constituinte Reformador. Por essa razão se constata que a dificuldade encontrada é o enquadramento da Constituição material aos fatores reais de poder.

Hesse (1991), ao proclamar a necessidade de manutenção da força normativa constitucional, estabelece alguns requisitos que devem ser observados na construção da

Norma Maior. Essa força normativa perde fundamento quando vai de encontro à natureza singular do presente, ou seja, os fatores sociais, econômicos e políticos de uma nação. Apenas a vontade da Constituição não é capaz de, por si só, suprimir esse limite. Nenhum poder, nem mesmo a Constituição, pode alterar as condicionantes naturais. Tudo depende, portanto, de que se conforme a Constituição a essa realidade.

Ao fazer uma importante diferenciação – crise da Constituição e a crise do Poder Constituinte –, Bonavides (2015, p. 392) estabelece:

A crise constitucional, temos reiteradamente asseverado, é a crise de uma Constituição ou, de modo mais frequente e preciso, de um determinado ponto da Constituição. [...]. A crise constituinte não é, por conseguinte, a crise de uma Constituição, senão a crise do próprio poder constituinte; um poder que quando reforma ou elabora a Constituição se mostra nesse ato de todo impotente para extirpar a raiz dos males políticos e sociais que afligem o Estado, o regime, as instituições e a Sociedade mesma no seu conjunto.

Bonavides diagnostica que o Brasil vem vivenciado constantemente uma crise do Poder Constituinte, sendo esse o motivo do afastamento entre o texto constitucional e a realidade sociopolítica brasileira. Constata-se que esse desequilíbrio fez surgir em nossa realidade jurídica e política dois poderes paralelos: a força normativa da Constituição e os fatores reais de poder (LASSALLE, 1933).

Percebe-se que a problemática aqui enfrentada transcende a simples exigência de uma reforma pontual na Constituição para se solucionar os desafios políticos, econômicos e sociais da nação. Contudo, na história constitucional brasileira e, notadamente, na Constituição Federal de 1988, as crises vêm sendo enfrentadas mediante reformas à Carta constitucional, partindo de uma falsa percepção de que a crise social é um conflito do próprio texto da Constituição.

Verifica-se a tensão supracitada quando se analisa que em pouco menos de trinta anos de Constituição já houve noventa e seis emendas<sup>2</sup>. Reformas voltadas ao sistema econômico e financeiro, direta ou indiretamente, contabilizam no número de trinta e oito emendas<sup>3</sup>. Enquanto às alterações referentes, apenas à DRU, soma-se um total de oito reformas<sup>4</sup>.

A grande indagação quanto à teoria do Poder Constituinte e a realidade brasileira é estabelecer uma proposta que aproxime o direito positivado, mormente a Constituição

<sup>2</sup> Dados colhidos no site do Planalto. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2017.

<sup>3</sup> Emendas Constitucionais nº 3, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 27, 29, 31, 33, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 55, 56, 59, 67, 68, 75, 84, 86, 87, 89, 93 e 95.

<sup>4</sup> Emendas Constitucionais nº 10, 17, 27, 42, 56, 59, 68 e EC 93/2016.

Federal, dos problemas estruturais da sociedade, de forma viável e racional (BERCOVICI, 2013b).

Quando se tem por plano de fundo de uma nação um contexto de estado de exceção econômico permanente e importações de teorias descontextualizadas com as necessidades prementes da sociedade, observa-se uma constante crise, não da Constituição de 1988, mas sim do próprio Poder Constituinte e sua forma derivada de manifestação.

Com o escopo de enfrentar essa problemática, faz-se necessário um aprofundamento de como o Poder Constituinte reformador vem sendo concretizado frente às dificuldades encontradas nas últimas décadas da atual Constituição. Especificar de forma clara a natureza jurídica, mas, primordialmente, os limites de utilização do poder reformador é o ponto de partida para a compreensão de como se vem intervindo na economia via emenda ao texto Maior.

## **2.2 Poder Constituinte Reformador**

A Constituição Federal de 1988 se caracteriza por seu perfil rígido<sup>5</sup>, demandando um procedimento mais complexo para elaborar suas reformas. Essa diferenciação formal de alteração textual das normas jurídicas – constitucional e ordinária – se dá devido à procura por uma maior estabilidade e solidez das instituições jurídicas do país. Busca-se resguardar a lei fundamental e conceder segurança jurídica aos demais ordenamentos jurídicos que lhe são hierarquicamente inferiores.

A demanda pela imutabilidade constitucional era uma aspiração iluminista do século XVIII, quando os pensadores desse período acreditavam no império da razão e da lei, ou seja, em uma construção legislativa capaz de superar questões temporais, tornando o contrato social imutável (BONAVIDES, 2015).

Na sociedade multiculturalista hodierna é insustentável trabalhar com uma Constituição imutável, isso porque os valores, as necessidades e a própria realidade social estão em constante mutação. Daí o porquê de um texto constitucional que, embora rígido, preveja a possibilidade de reformas para enquadrar o mundo do dever ser ao mundo do ser. No presente trabalho se defende que uma reforma constitucional seja efetuada apenas quando estritamente necessária, sendo demonstrada sua pertinência na fundamentação do projeto de emenda à Constituição (PEC).

---

<sup>5</sup> Classificação sobre a reforma constitucional feita Silva (2004).

Destarte, o Poder Constituinte que institui uma nova Constituição é denominado Poder Constituinte originário, sendo esse poder, quando se manifesta materialmente, de “curta duração, ou seja, não pode estar presente o tempo todo. Ele é exercido quando ocorre uma ruptura institucional e depois desaparece, podendo ressurgir caso ocorra uma nova quebra da ordem vigente” (SILVEIRA, 2006, p. 32).

A possibilidade da reforma constitucional já era questão pensada na Revolução Francesa. Sieyès reflexionava a respeito da revisão<sup>6</sup> constitucional ao instituir a diferenciação entre Poder Constituinte e poderes constituídos. Já explanado a respeito da conceituação de Poder Constituinte – fundamento jurídico do Estado moderno – analisa-se agora o poder constituído.

Ao tratar do Poder Constituinte constituído, Poder Constituinte derivado ou poder reformador se faz necessário um exame acerca da terminologia adequada quando da utilização da prerrogativa de reformular a Constituição. O poder de reformar é a aptidão para alterar algum aspecto pontual do texto constitucional, isso porque caso houvesse a consolidação de uma nova Carta, seria, então, a manifestação do Poder Constituinte originário, e não reformador.

O poder derivado é uma faculdade expressamente prevista na Constituição pelo Poder Constituinte originário para prevenir necessidades eventuais de reestruturações e justamente para que o originário não tenha que voltar a atuar, ou seja, para dispensar a feitura de uma nova Constituição.

Assim, considera-se a capacidade de remodelar aspectos da Constituição como uma prerrogativa instituída por meio do Poder Constituinte originário, sendo, deste modo, um “poder constituído”. Difere-se dos demais poderes previstos na Constituição – executivo, legislativo e judiciário – vez que esses são poderes funcionais do Estado, enquanto o poder constituído reformador seria um desdobramento do próprio Poder Constituinte, cujo escopo é um ato de reforma constitucional.

A institucionalização e a divisão dos três poderes supracitados, expressamente prevista na Constituição, tem sido objeto de estudo ao longo do desenvolvimento do pensamento político ocidental. Filósofos e pensadores como Aristóteles, Locke e Montesquieu aprimoraram a teoria que culminou no modelo tripartite conhecido atualmente. Essa influência se encontra presente, vez que a divisão de poderes é hoje um princípio constitucional no ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>6</sup> A expressão “revisão” é aqui entendida como qualquer alteração ao texto constitucional, e não ao poder revisional especificamente previsto no art. 3º da ADCT.

Superada a diferenciação entre Poder Constituinte derivado e os poderes executivos, legislativo e judiciário, abordar-se-á a controvérsia acerca de o poder reformador ser um desdobramento do Poder Constituinte ou apenas um poder instituído e apartado do constituinte originário. Isso porque alguns constitucionalistas, a exemplo de Sampaio (1995), não aceitam que o poder reformador seja constituinte, vez que não é inaugural nem ilimitado.

O poder reformador ou derivado não se confunde com o Poder Constituinte originário, o qual possui características que o diferem substancialmente de qualquer outro conceito de reforma à Constituição. A problemática é saber se o poder reformador seria uma subclassificação do Poder Constituinte originário, possuindo natureza jurídica de constituinte, porém com extensão e limitações precisas.

Bonavides (2015) defende que a própria definição de Poder Constituinte não comporta delimitação ou fracionamento, de tal forma que deve ser compreendido como poder uno e absoluto. Mesmo se inserido no texto constitucional, permanece originário e pleno, não conhecendo quaisquer limitações materiais. Seria sempre um poder político, o qual representaria a soberania da nação que o instituiu.

Saldanha (1986, p. 86-87) consubstancia o posicionamento de Bonavides, enfatizando a impossibilidade de se considerar o poder reformador como um Poder Constituinte:

É, todavia inaceitável essa identificação, e logicamente estranha à expressão “poder constituinte de revisão”. Pois fazer Constituição é uma coisa; emendar é outra. O poder constituinte tem um alcance muito maior; ele que coloca a vida constitucional, que pretende toda existência constitucional. Mesmo se tratando de Constituição nova, o sentido de ato constituinte é muito mais profundo do que o ato de revisão. Dizer que o poder constituinte é poder de fazer ou de revisão Constituição significa afirmar que é um poder que pode ser constituinte... ou não.

Assim, segundo Saldanha, o poder reformador seria um poder instituído pelo Poder Constituinte originário e diferente desse, com características e natureza diversa.

Em que pese os posicionamentos aqui trazidos, sustenta-se que a capacidade de reformar a Constituição é um desdobramento do Poder Constituinte, ou seja, é um Poder Constituinte reformador. Defende-se essa opinião tanto da perspectiva formal quanto material.

Se a própria Constituição estabelece requisitos específicos e uma maior complexidade para reformulá-la, não se poderia entender apenas como um poder instituído. Considerando o *status* hierarquicamente superior, bem como fundamento político-jurídico do ordenamento e visando sua estabilidade, o constituinte delimitou um processo específico para alterar seu texto. Logo, formalmente há um procedimento diferenciado para alteração de

normas constitucionais, diferindo-o do poder legislativo de criação de normas infraconstitucionais.

No que tange a seu aspecto material, sendo a Constituição a base político-jurídica do Estado e do ordenamento posto, com fundamento na legitimidade que sustenta a teoria da soberania nacional, não seria correto pensar que o poder de reformá-la seria de natureza distinta do poder de criar o texto constitucional. Ora, se o povo concede a uma Assembleia a capacidade de construir uma nova Constituição, esse mesmo povo deve ser representado quando do momento de alterações à Carta constitucional, mesmo que sejam apenas reformas pontuais.

Apoiar a tese, segundo a qual o poder reformador seria instituído e não um Poder Constituinte, seria legitimar a alteração da norma constitucional – texto surgido por intermédio da soberania popular – por um órgão sem competência genuína e materialmente inferior ao que criou a própria Constituição. Aqui não se alberga a igualdade do Poder Constituinte originário e do Poder Constituinte reformador, apenas que o poder reformador é um desdobramento da mesma representatividade da soberania nacional.

O argumento de que o Poder Constituinte originário seria ilimitado, enquanto o poder reformador possui limitações expressas e tácitas, não mais se sustenta, por compreender que sendo o titular do Poder Constituinte o próprio povo, esse possui valores específicos de seu próprio tempo e uma herança cultural. Logo, não é viável conservar o posicionamento de que o Poder originário possui capacidade para construir um texto sem qualquer liame com o povo que o legitima. Assim, defende-se ser o poder reformador um poder Constituinte e, como tal, deve ser utilizado com a devida seriedade e, principalmente, essencialidade.

Majoritariamente os constitucionalistas brasileiros admitem que os poderes originário e reformador possuem características diversas e não se confundem. Quanto aos limites de atuação, os do Poder Constituinte originário seriam mais abstratos e vinculados à própria Nação, enquanto as restrições do poder reformador se encontram na Constituição.

Tendo em vista o acima exposto, pode-se asseverar que, embora sejam institutos distintos, o poder de alterar aspectos específicos de uma Constituição advém do Poder Constituinte. Desta forma, defende-se que o poder reformador é um reflexo da soberania de uma nação representada por sua Assembleia, que no Brasil é o Congresso Nacional. E, precisamente, em razão de o Poder Constituinte originário estabelecer uma Constituição e instituir o poder reformador é que possui limites expressos e tácitos para sua atuação.

### 2.2.1 Requisitos e Limites para o Poder Constituinte Reformador

Uma vez instituída a Carta constitucional, surge o questionamento acerca da forma de sua alteração. Já superada para a maioria da doutrina nacional a teoria da imutabilidade dos preceitos constitucionais, isso porque, uma vez imutável, no lugar de garantir a ordem instituída, considerando a sociedade multifacetária e constantemente mutável, ocorreria, então, uma ruptura da Constituição vigente se em seu texto não houvesse a previsão de adaptação à realidade posta. Manifesta-se, por essa razão, a importância de uma análise sobre os requisitos e limites de sua alteração.

No ordenamento jurídico brasileiro modifica-se a Constituição por meio de alteração em seu próprio texto, prerrogativa do poder reformador; ou pode haver uma remodulação de interpretação da norma posta, sem que necessariamente mexa no texto. Nesse último caso, a doutrina nomeia de “mutação constitucional”.

A mutação constitucional nada mais é que uma nova inteligência da Constituição por intermédio de seus órgãos concretizadores. Em razão das contínuas transformações sociais, o concretizador do direito passa a interpretar a norma constitucional de outra forma, mais abrangente, dando-lhe, assim, um ressignificado, sem necessariamente alterar a literalidade do texto. Aqui não haveria a atuação do Poder Constituinte reformador, embora pudesse ser considerado uma expressão latente do Poder Constituinte originário, direcionando a compreensão da Constituição segundo as variantes axiológicas de seus titulares.

A mutação constitucional não é o objeto da análise da presente dissertação, sendo o escopo a forma de atuação do poder reformador. Consolidada a Constituição mediante o Poder Constituinte originário, admitem-se duas formas de alteração do seu texto: revisão constitucional e emenda à Constituição. A Carta de 1988, em seu art. 3º da ADCT<sup>7</sup>, previu a possibilidade de revisão – *stricto sensu* – da Constituição federal cinco anos após sua promulgação.

A temática da revisão constitucional e como ela foi realizada é matéria de grande controversa entre os doutrinadores. A constituinte de 1988, ao estabelecer a possibilidade de revisão em 1994, tinha por objetivo analisar os possíveis problemas encontrados na Constituição então promulgada e revisá-la de forma mais simplificada.

---

<sup>7</sup> Art. 3º, da ADCT: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

Bonavides (2015) possui a compreensão de que a revisão constitucional apenas poderia ter acontecido se, respeitado o mandamento do art. 2<sup>o</sup> da ADCT, o plebiscito de 1993 tivesse alterado a forma de Estado ou o sistema de governo. Como não houve quaisquer alterações nesses aspectos fundamentais, Bonavides defende que não caberia o processo revisional, vez que seu objetivo seria unicamente adaptar a Constituição a uma possível monarquia constitucionalista ou parlamentarismo.

Tendo em vista que o resultado do plebiscito não alterou as disposições supracitadas – mudança na forma de Estado ou sistema de governo – Bonavides (2015) se posiciona no sentido da invalidade da revisão ocorrida em 1994. Outros doutrinadores, como Vladimir de Oliveira da Silveira (2006) lecionam que a revisão deveria ter ocorrido no sentido de verdadeiramente reexaminar pontos fundamentais da Carta de 1988, abordando aspectos mais específicos e em um contexto social mais amplo.

Como um dos desdobramentos do poder reformador, filia-se ao posicionamento de Silva (2000), o qual, ao enfrentar a problemática, defende que o procedimento de revisão foi desvirtuado, tendo ocorrido, na verdade, uma ampla emenda à Constituição, perdendo seu caráter subjetivo de revisão constitucional para qualificar-se como mais uma das inúmeras emendas ao texto de 1988.

Assim, frente ao exposto, acredita-se que em 1994 a Constituição passou, verdadeiramente, por um processo de emenda – embora com um procedimento diferenciado e simplificado, vez que ocorreu por meio de voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral – do que realmente uma revisão do texto constitucional frente aos desafios enfrentados após a promulgação em 1988.

Já explanado a respeito da alteração constitucional via mutação constitucional e da revisão *stricto sensu* prevista no art. 3<sup>o</sup> da ADCT, parte-se para um exame específico do Poder Constituinte reformador para modificar a Constituição via emenda. Embora haja controvérsia acerca da sua natureza jurídica, aqui já defendido como uma das expressões do Poder Constituinte, buscar-se-á perscrutar os limites de sua atuação, questão essa praticamente unânime quanto à existência de limitação.

Sendo um poder constituído, derivado do Poder Constituinte originário, cujo escopo seja enquadrar a carta constitucional às dinâmicas socioculturais, o poder reformador

---

<sup>8</sup> “Art. 2<sup>o</sup>. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.” (Vide emenda Constitucional nº 2, de 1992).

possui limites que devem ser observados quando da alteração constitucional para que seu conteúdo não seja enquadrado como inconstitucional, seja formal, já materialmente.

As restrições ao poder reformador vêm sendo objeto de constantes debates por parte dos doutrinadores, sendo de grande relevância, mormente no atual cenário de tensão institucional. Uma crise de governo não se confunde com uma crise constitucional, logo, não se solucionam problemas institucionais com emendas à constituição, realidade cada vez mais presente no contexto brasileiro.

Com o objetivo de resguardar a legitimidade do poder reformador, são estabelecidas restrições no próprio texto constitucional, porquanto o constituinte originário, visando conservar os princípios norteadores da Carta constitucional, delimitou as possíveis renovações constitucionais, tanto formalmente quanto materialmente.

Inicialmente, podem-se dividir as limitações ao poder reformador em restrições expressas e tácitas. Os limites expressos são aqueles taxativamente trazidos no texto constitucional, subdividindo-se em materiais, circunstâncias e formais.

Limites materiais são aqueles que o constituinte originário demarca como imutáveis. Na Constituição Federal de 1988 têm-se as chamadas “cláusulas pétreas”, posições que julgaram indispensáveis para o regular Estado de Direito. Na atual Constituição, encontram-se positivadas no art. 60, §4º<sup>9</sup>. Importa destacar que a Constituição não permite a abolição das cláusulas pétreas, ou seja, não é legítima a sua supressão, o que significa que as matérias constantes no art. 60, §4º podem ser objetos de emendas, desde que seu objetivo seja ampliação de tais direitos.

Uma segunda modalidade de limites ao poder reformador são os limites circunstanciais, os quais podem ser compreendidos como impedimentos à reforma constitucional em determinados períodos históricos ou conjuntura específica de um país. Atualmente, o art. 60 da Constituição refreia quaisquer emendas na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Justifica-se essa previsão, vez que qualquer alteração constitucional deve ter por base uma estrutura político-social estabilizada.

O terceiro e último impedimento expresso na Constituição é previsão do procedimento de alteração constitucional. Considerando que a Carta de 1988 caracteriza-se por sua rigidez, o constituinte originário estabeleceu um processo mais específico e gravoso,

---

<sup>9</sup> A forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

tanto dos legitimados a iniciar um projeto de emenda<sup>10</sup>, como as fases de concretização<sup>11</sup>, com o escopo de elidir alterações superficiais no texto constitucional.

Têm-se ainda as limitações temporais, as quais impossibilitam quaisquer modificações no texto constitucional por um determinado período de tempo. Contudo, essa especificação não foi prevista na Constituição Federal de 1988.

Não obstante as limitações expressas à reforma constitucional possam ser exploradas em outras vertentes, não é esse o escopo do presente trabalho. Buscar-se-á trabalhar de forma mais acentuada as restrições tácitas ao poder reformador. Um dos primeiros constitucionalistas a encarar a temática de impossibilidades tácitas foi Joseph Story<sup>12</sup>, o qual defendia que o sistema federativo não poderia ser objeto de emenda, no caso, à Constituição Americana (FERREIRA FILHO, 1985).

No Brasil, os limites implícitos ao poder reformador tiveram como marco o estudo de Sampaio (1995), o qual elaborou uma teoria com o escopo de garantir a manutenção dos direitos fundamentais. Mesmo que as limitações não estejam expressamente previstos na Carta constitucional, existem e seriam os chamados “limites naturais do poder reformador”.

Outrossim, Sampaio assevera que o poder reformador estaria impossibilitado de alterar as regras concernentes à titularidade do próprio poder reformador, visto que, sendo um Poder Constituinte decorrente, alterar seus legitimados seria questionar a fundamentação da soberania do povo. Daí porque a inviabilidade de alteração da titularidade do mesmo.

Por último, para Sampaio, seria implicitamente vetada a alteração do próprio procedimento para a concretização de uma emenda ao texto constitucional. A teoria aqui trazida apenas inicia os questionamentos acerca dos limites implícitos. Como já salientado, em momentos de crise, o legislador tende a modificar a Constituição como único meio capaz de sanar as crises políticas existentes.

Quando se trabalha com quaisquer modificações na Constituição, sempre têm que ser consideradas as consequências sistêmicas que tais processos vão acarretar. Primeiro por ser a Carta de 1988 hierarquicamente superior aos demais normativos positivados, logo, uma alteração constitucional pode desencadear uma instabilidade em cadeia no ordenamento jurídico.

---

<sup>10</sup> De um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

<sup>11</sup> A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

<sup>12</sup> Jurista norte-americano e membro da Suprema Corte dos Estados Unidos.

O legislador constitucional também encontra restrições implícitas quando se pretende modificar estruturas basilares do texto constitucional, como a proposição de um novo Poder Constituinte originário. O Poder Constituinte originário só se apresenta materialmente quando da formulação de uma nova Carta constitucional, ademais, permanece latente. Falar de uma “revisão” por meio de emenda, ou seja, a alteração de forma substancial do texto constitucional de tal sorte que o desvirtuaria – ou o revogaria – estaria indo de encontro à própria estabilidade buscada na força normativa constitucional.

Embora essa ideia seja controversa em sua própria natureza – uma emenda que preveja o fim do sistema constitucional que o embasa – tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 298 de 2016, de autoria das mesas da Câmara e do Senado Federal cujo objetivo é a alteração da ADCT para incluir um artigo com a previsão de uma nova Assembleia Constituinte, ou seja, uma manifestação material do Poder Constituinte original, cujo objetivo seja fazer uma nova revisão à Constituição de 1988.

Como já diversas vezes ratificado neste trabalho, o Brasil enfrenta hoje uma crise política e não uma crise da Constituição, contudo, os representantes tendem a buscar solucionar os mais variados problemas através de modificações constitucionais. A própria justificativa da PEC 298 (2016) valida o posicionamento aqui trazido:

O ano de 2016 foi simbólico para a sociedade brasileira e para nossas instituições democráticas. O impedimento de uma Presidente da República e a cassação de um Presidente da Câmara dos Deputados, Chefe de um dos Poderes Constituídos e terceiro na linha de sucessão presidencial, evidenciaram a crise que vive nossa democracia e escancararam a necessidade premente de mudança. Diante de tal cenário, cabe ao Congresso Nacional chamar para si a responsabilidade que lhe confere a Lei Maior e adotar as medidas necessárias ao restabelecimento da normalidade e da pacificação institucional pela qual anseia a sociedade. Entendemos que somente por meio da convocação de nova Assembleia Nacional Constituinte é que podemos repensar os alicerces de nosso Estado Democrático de Direito, em especial no que concerne ao sistema político vigente. Medidas pontuais ou paliativas somente terão o condão de postergar a verdadeira reforma de que necessitamos para dar corpo às mudanças que almejamos. Fazendo referência às palavras proferidas pelo então Presidente da República, José Sarney, quando da convocação da Assembleia Nacional Constituinte que deu origem à Constituição da República promulgada em cinco de outubro de 1988, “o que faz a autenticidade das Constituições não é a forma de convocar-se o Colégio Constituinte: é a submissão do texto fundamental à vontade e à fé dos cidadãos”.

A PEC 298 pretende atingir uma das restrições implícitas do texto constitucional: a possibilidade de revisão por intermédio do Poder Constituinte originário. A Assembleia de 1987-1988, ao possibilitar uma revisão constitucional *stricto sensu*, foi clara ao determinar a revisão apenas uma vez. Novamente depara-se com uma proposta de profunda reforma como solução à crise institucional de 2016.

Daí a importância de um estudo acurado acerca dos limites e da forma como o poder reformador vem sendo aplicado nos últimos anos. Desde a promulgação da Constituição de 1988, sua reforma foi constantemente utilizada, seja para propostas de governo, intervenção em setores privados nacional e internacional e organismos multilaterais. A escolha de constitucionalizar inúmeras matérias e a conjuntura sociopolítica permitiram que a atual Constituição fosse, até agora, a mais emendada Constituição brasileira. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 nasceu sob a égide do próprio emendismo, previsto para ser convocado em 1993 (art. 3º do ADCT).

### ***2.2.2 Estabilidade Constitucional e Emendismo***

O estudo acerca do poder reformador constitucional e sua forma de concretização tem estreita relação com os efeitos de tais emendas à força normativa da Constituição. Fundamentada na teoria de Konrad Hesse, não se pode olvidar que quaisquer modificações ao texto constitucional acarretarão consequências quanto a sua efetividade ou exigibilidade.

Aborda-se o Poder Constituinte reformador reflexionando a respeito do antagonismo tratado por Lassalle (1933), relacionado aos fatores reais do poder e da força constitucional. Para o autor, as condições de eficácia da constituição jurídica, ou seja, do texto positivado, constituem exclusivamente limite hipotético extremo para o direcionamento dos fatores reais do poder, isso porque, para esse doutrinador, existe um paradoxo intransponível entre texto, o qual é estático e racional, e a realidade, fluida e irracional.

O contraponto entre a teoria de Lassalle e Hesse não é uma discussão nova na seara jurídica brasileira, contudo, mostra-se de suma importância quando estudada tendo por base a forma que o constituinte derivado tem se utilizado das reformas constitucionais para adaptar a Constituição aos fatores reais de poder.

Lassalle foi enfático ao defender que a matéria constitucional não é jurídica, mas se enquadra na realidade política. A constituição seria, na verdade, os poderes dominantes, ou seja, a Constituição real seria a conjugação dos fatores reais do poder – econômicos, políticos, militares etc. Lassalle afirma que havendo conflito entre a constituição real e a constituição formal, sempre vencerá a constituição real. Logo, a constituição escrita não passaria de uma simples folha de papel, caso fosse de encontro aos fatores reais do poder.

Hesse (1991) cria sua teoria da Força Normativa da Constituição, confrontando Lassalle (1933) e explanando que, havendo uma divergência entre a realidade sociopolítica posta e a Constituição Federal, o desfecho não será, necessariamente, em desfavor desta.

Assim, estabelece os requisitos para alcançar a estabilidade constitucional e preservar a força normativa da Constituição.

Dentre os elementos necessários para uma maior solidez da Constituição encontra-se a problemática da sua reforma. A Carta de 1988 alberga diversas características, uma delas sendo seu caráter analítico e universal. O constituinte originário preocupou-se em positivar no texto de maior hierarquia jurídica diversos assuntos, não apenas materialmente constitucionais – organização do estado, direitos fundamentais e limitação dos poderes – mas também, por exemplo, assuntos de ordem econômica<sup>13</sup>.

As motivações dessa grande constitucionalização de matérias se devem ao contexto social de redemocratização que o Brasil passava em 1987-1988, quando se buscava uma maior estabilidade dos interesses mediante sua positivação na Constituição e a ausência de confiança no Poder Executivo, que ainda se fortalecia de décadas de governos militares. Esse assunto - constituição analítica e momento histórico- ainda será devidamente abordado em tópico específico.

Uma das variantes que interferem na força normativa da Constituição é sua constante modificação. Quando se constitucionaliza interesses momentâneos ou de um grupo específico que se encontra no poder, observa-se a necessidade de uma constante revisão. Nesse contexto de contínuo emendamento da Constituição pode-se concluir por uma maior valorização dos fatores reis do poder do que uma solidificação de sua força normativa.

A constante tendência de reforma constitucional é uma variável perigosa para a estabilidade da Carta de 1988 e, em consequência, de suas instituições. Revisões essas muitas vezes sob a alegação de inarredável interesse político. Desta feita, expressa-se a ideia de que, efetiva ou aparente, atribui-se maior preponderância da ordem fática do que dos mandamentos legais. Como já anunciava Hesse (1991, p. 38), “a frequência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando sua força normativa. A estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição”.

O fenômeno do emendismo<sup>14</sup> – constantes reformas a um mesmo texto constitucional - apresenta-se de forma latente na realidade jurídica brasileira pós-1988. Nenhuma outra Constituição nacional passou por tantas reformas quanto à Carta atual. Souza (2008) traz um perfil de todas as Constituições brasileiras e suas respectivas emendas, elaborando um padrão da reforma constitucional pátria.

---

<sup>13</sup> Título VI e VII da Constituição Federal de 1988.

<sup>14</sup> O termo “emendismo” não é utilizado aqui de forma pejorativa. Apenas querendo demonstrar o fenômeno de constantes reformas ao texto constitucional.

Tabela 1 – Emendas Constitucionais por Constituição brasileira, 1981-1988

Promulgação da Constituição (ano)	Término (ano)	Duração (anos)	Número de Emendas	Taxa de “Emendamento”
1891	1930	40	1	0,025
1934	1937	3	1	0,333
1937	1945	8	21	2,625
1946	1967	21	27	1,285
1967	1969	2	0	–
1969	1988	19	26	1,368
1988	–	20	62*	3,1

Fonte: Adaptada de Souza (2008, p. 797).

\* Cinquenta e seis emendas constitucionais e seis de revisão.

Souza (2008) formulou essa taxa de “emendamento” no ano de 2008, quando tinham sido promulgadas 62 emendas à Constituição Federal. No começo do ano de 2017, a Carta de 1988 já possui 96 emendas, ou seja, essa taxa sobe de 3,1 para 3,3 alterações constitucionais/ano. Percebe-se um aumento significativo de modificações à Constituição. Necessária se faz uma compreensão do porquê dessas constantes reformas e seus impactos jurídico institucionais. Souza (2008, p. 792) conjecturou a respeito desse reformismo atual:

São testadas duas hipóteses, uma institucional e uma de causalidade. A hipótese institucional assume que as regras da Constituição de 1988 refletem as incertezas dos constituintes, naquele “momento crítico”, sobre temas como modelo econômico, políticas fiscais e políticas sociais. Essas incertezas tiveram duas consequências: 1) os requisitos para emendas à Constituição são relativamente fáceis de serem cumpridos; 2) com a ampliação da competência privativa da União para legislar, os constituintes delegaram ao Legislativo e ao Executivo federal a determinação das preferências sociais futuras e a tarefa de tornarem efetivos os direitos sociais constitucionalizados em 1988. A segunda hipótese remete à causalidade das mudanças, ou seja, a constitucionalização de inúmeras matérias (tributárias, direitos sociais e modelo econômico) foi seguida de mudanças nos contextos macroeconômico e político.

A autora desenvolve seu trabalho trazendo um prognóstico da razão pela qual a Constituição de 1988 sofreu e vem sofrendo tantas alterações. O primeiro se refere ao aspecto institucional, abordando as dimensões históricas da constituinte de 1987-1988, o momento de redemocratização do Brasil, no qual as instituições políticas não possuíam uma estabilidade, o que ocasionou uma postergação de eventuais problemas a serem solucionados via emenda à Constituição, como restou claro através do art. 3º da ADCT.

Ou seja, estruturou-se uma carta constitucional já ciente de seus problemas e trazendo no seu corpo normativo a previsão de uma revisão institucional por intermédio de emendas e, para tornar essa solução viável, um procedimento de reforma constitucional que, embora mais rígido que as normas ordinárias, vem se mostrando de fácil acesso e concretização ao Congresso Nacional.

Uma segunda justificativa para esse quadro de emendismo pode ser a grande quantidade de matérias previstas no texto constitucional, o qual disciplina assuntos materialmente constitucionais, como os direitos fundamentais, mas vai além, regulando aspectos econômicos, tributários e sociais de forma minuciosa nos duzentos e cinquenta artigos da Constituição de 1988.

Conjugando essa instabilidade política da constituinte de 1987-1988 e os extensos assuntos positivados na Constituição, pode-se começar a entender a razão das 96 emendas atuais. Torna-se mais grave essa realidade de constantes reformas quando se constata a aparente cultura política de solucionar questões institucionais via remodulação do texto constitucional.

Lutz (1994), em seu artigo, faz uma análise empírica das Constituições Estatuais dos Estados Unidos e de mais outras trinta e duas Constituições de outros países e o motivo de suas emendas. Para o autor, a quantidade de reforma a uma Constituição pode ser explicada por algumas variantes, tais como quanto mais fácil o método para a revisão, maior a taxa de emendamento e quanto maior o número de palavras, maior o número de emendas.

Após uma pesquisa das Constituições e sua realidade política e social, dentre as conclusões pontuadas, Lutz (1994) finaliza que quanto maior a taxa de emendamento menor a probabilidade que a Constituição tem de ser efetivamente concretizada e maior a probabilidade de que o processo formal de reforma constitucional seja dominado pelo Poder Legislativo.

Sobre essa realidade de uma Constituição analítica que alberga diversas matérias tornando-as formalmente constitucionais, Bernardo Cabral, relator geral da constituinte de 1987-1988, já explanava sobre essa problemática, ao afirmar que, embora uma boa técnica de elaboração normativa preveja uma Constituição sintética, já havia uma tendência das Constituições brasileiras de regular minuciosamente questões públicas e privadas (BRASIL, 1987).

É possível concluir que, quanto mais amplos sejam os assuntos tratados em uma Constituição, quanto maior seja sua extensão e uma busca de segurança das instituições ao constitucionalizar todas as matérias que estejam sendo objeto de crises institucionais em determinado período, maior a probabilidade de haver constantes alterações em seu texto, em razão de haver a necessidade do enquadramento da lei Maior às crises políticas e sociais enfrentadas.

Destarte, o que se percebe é uma maior valorização aos fatores reais do poder do que uma demanda de estabilização constitucional. O legislador, ao alterar o texto

constitucional, busca encontrar soluções para a crise de governabilidade enfrentada, prestigiando assim problemas pontuais de governo e constitucionalizando suas possíveis soluções.

Desta feita, afirma-se que esse detalhismo constitucional pode ser parcialmente responsável pelas constantes reformas ao seu texto. O caráter extenso das normas constitucionais se deve, em parte, a sua característica de ser uma constituição dirigente, ou seja, um texto diretivo, vez que possui normas definidoras albergando diversos programas de ações nos mais variados setores, como na econômica e na vida social.

### **2.3 Constituição Dirigente**

A compreensão da estrutura dirigente constitucional faz-se necessária não apenas para uma maior percepção da Constituição de 1988 e suas reformas, mas também das consequências para todo o sistema normativo e, primordialmente, sua aplicabilidade político-social. A clareza quanto ao desenvolvimento de uma teoria política constitucional, perpassando pela análise da noção de “constituição dirigente”, carta que define fins e objetivos para uma nação, é de suma importância para o entendimento da crise vivenciada no Brasil nas últimas décadas, aqui já defendida não como uma crise constitucional, mas sim como uma problemática institucional.

O caráter dirigente da Constituição de 1988 deve-se a diversos fatores, alguns já abordados no presente trabalho. Podem-se citar a ênfase normativa concedida às normas constitucionais; uma força cada vez maior da jurisdição constitucional; uma maior positivação dos direitos fundamentais, concedendo-lhes proteção especial; uma preocupação em estabilizar determinadas matérias na Constituição, dificultando seu descumprimento, e as incertezas inerentes ao momento histórico de redemocratização pela qual passou o país em 1987-1988.

Importa fazer uma distinção entre Constituição analítica e Constituição dirigente, termos que possuem concepções diversas, contudo não se excluem. Constituição analítica, também chamada de prolixa, é considerada aquela que em seu texto prevê diversas temáticas, não, de forma forçosa, materialmente constitucionais (BONAVIDES, 2015).

Quanto à Constituição dirigente, tese criada por Canotilho (1994), busca reconstruir o conhecimento acerca da Constituição por meio de uma teoria material, concebida também como uma teoria social. Destaca-se por sua renovada força conformadora, estabelecendo um fundamento jurídico para o poder político.

A conceituação de Constituição dirigente se dá em razão de uma adequada compreensão do jogo político que rege as constantes reformas à Constituição de 1988, particularmente à DRU. O horizonte teórico jurídico e teórico político de compreensão da Constituição se confundem quando da concretização dos mandamentos constitucionais e sua intervenção na ordem econômica. O escopo aqui almejado não é um estudo da Teoria da Constituição, tema bastante complexo, mas uma análise da Carta de 1988 e suas facetas de ordem prática.

Canotilho (1994) trazia que uma das grandes tarefas da lei fundamental é uma construção normativa da organização estadual e sua força vinculante das formas de exercício do poder, bem como da racionalização da estrutura dos poderes públicos e seus limites. Indo além, a Constituição deve estabelecer os fundamentos da ordem jurídica da comunidade. Quanto à função da lei maior, Canotilho (1994, p. 151-152) estabelece sua estrutura:

A lei constitucional fornece a “medida”, a “direção” e os “processos” de organização jurídica comunitária. “Constituir” normativamente a organização estadual, “racionalizar” e “limitar” poderes, “fundamentar” juridicamente a organização da *res publica* diz, porém pouco a natureza da constituição como ordem fundamental material. Independente da função substantiva que resulta do “dar forma” e “processo” ao actuar estadual, a “constituição jurídica” é também uma constituição política: a fixação de formas ou processos adquire sentido material quando relacionada com determinados fins. [...]. Argumenta-se, por um lado, com a necessidade de a constituição ter uma função imediatamente fundamentante; por outro lado, considera-se necessário traçar linhas de direção política [*sic*].

Desta feita, seguindo o posicionamento supramencionado, a lei fundamental é a carta política de uma nação, a qual estabelece os requisitos de vigência e execução do ordenamento jurídico escalonado. A Constituição de 1988 prevê não apenas os princípios estatais, mas também se caracteriza por sua dirigência, vez que especifica, mediante as normas constitucionais programáticas, objetivos de ação cujo escopo seja a concretização das melhorias sociais e econômicas da população.

As diretrizes estatais traçadas na carta de 1988 não se limitam, unicamente, à gerência de fatos conjunturais. Encontra-se uma clara preocupação e programatização com políticas sociais e econômicas de curto e longo prazo<sup>15</sup>. Assim, as leis constitucionais não garantem apenas o *status quo* (BERCOVICI, 1999), mas formulam “instrumentos de governo”, caracterizando uma ingerência tanto social, como econômica na vida política do país. Daí o claro caráter dirigente encontrado nas emendas que abordam a DRU.

A faceta analítica e programática da Carta de 1988 tem por substrato a modificação da cultura constitucional e do estado social que passavam os países ocidentais

---

<sup>15</sup> EC 95/2016.

pós-guerra, refletindo, no Brasil, a redemocratização em 1987. Nessa conjuntura, surge a corrente jurídica filosófica do “neoconstitucionalismo” e suas consequências quanto à força conformadora da Constituição.

### ***2.3.1 Neoconstitucionalismo e a força conformadora da Constituição***

Neoconstitucionalismo é uma corrente jurídica filosófica que ganhou espaço nas discussões jurídicas das últimas décadas. Movimento filosófico de resgate da força normativa das Constituições, essa corrente se destacou, principalmente, com o surgimento do estado social, a constitucionalização dos direitos fundamentais e a positivação de suas garantias.

Desde as revoluções liberais, que consolidaram o contratualismo, até hodiernamente, o direito positivado apresenta uma clara mudança de direcionamento da força normativa. Dos códigos privatistas às atuais Constituições, do estado liberal ao estado social, diversas facetas vêm caracterizando a forma de compreender e, mais importante, concretizar o direito.

Os fatores que justificam essa mudança do arquétipo jurídico se embasam em razões tanto políticas quanto filosóficas. Com o pós-guerra, as nações ocidentais buscaram uma maior positivação dos direitos fundamentais, superando a concepção unicamente liberal do estado. Já no campo filosófico, o neoconstitucionalismo surge com a derrogação da teoria positivista e naturalista, fundamentando-se no então neopositivismo.

Uma importante quebra de paradigma foi o ressurgimento da força normativa concedida às cartas constitucionais. A Constituição passa a ser encarada para além da carta política, tornando-se o ponto central de todo o ordenamento jurídico, condicionando a atuação não apenas do poder judiciário, mas, também, dos poderes executivo e legislativo. E, com essa nova dimensão da Constituição, os tribunais constitucionais passam a desempenhar importante papel na concretização dos direitos positivados. Barroso (2007, p. 149), com substrato nas mudanças políticas, históricas e filosóficas, conceitua neoconstitucionalismo:

Neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito.

A constitucionalização do direito ganha especial relevo com o momento de redemocratização vivenciado pelo Brasil no final da década de oitenta, ocasionando na atual Carta com o perfil analítico e dirigente, a qual alberga, como já salientado, conteúdos dos mais diversos e abrangentes. Logo, a Constituição atual incorporou assuntos de cunho infraconstitucionais, com o objetivo de conceder maior força normativa e estabilidade para os mesmos.

No que se refere às normas constitucionais, percebe-se uma estrutura de regras e princípios diferenciada, “marcadas por um maior nível de abstração – e à sua estrutura predominantemente principiológica e programática, igualmente quanto ao novo e extenso rol de direitos e programas previstos na constituição” (CAMPOS, ALBUQUERQUE, 2015, p. 774)<sup>16</sup>. Devido a uma maior constitucionalização de assuntos tratados, principalmente de programas econômicos, surge constantemente a necessidade de sua revisão.

O neoconstitucionalismo e sua carga teórica marca a renovada importância concedida à Constituição Federal, a qual passou a ser não apenas formalmente superior, mas a usufruir uma supremacia axiológica e material, remodelando todo o campo gravitacional do ordenamento jurídico. Conjugando essa constitucionalização de diversos conteúdos com o cunho dirigente da Carta de 1988, manifesta-se uma renovada força conformadora dos seus preceitos.

Esse movimento de constitucionalização, em especial de políticas econômicas – objeto do trabalho aqui desenvolvido – traz consequências que irradiam por todo o ordenamento jurídico e a forma como o direito vem sendo aplicado. A atividade legiferante constitucional passa, com essa renovada força normativa, a influenciar e vincular tanto as normas infraconstitucionais, como as próprias políticas públicas.

Canotilho (1994) chama de política constitucional essa conformação entre as escolhas legislativas e executivas com as normas constitucionais. Não se nega a discricionariedade própria do poder executivo, quando da consolidação de propostas de governo tal qual o poder legislativo em sua atividade própria de criar normas jurídicas. Contudo, esse campo é delimitado pelos preceitos positivados na Constituição.

A função de “ponderação, de valoração e de escolha implica que o legislador, embora jurídico-constitucionalmente vinculado desenvolve uma atividade política criadora, não subsumível a esquemas de execução ou aplicação de leis constitucionais” (CANOTILHO, 1994, p. 218). Nesse diapasão, o escopo da Constituição dirigente proposta por Canotilho

---

<sup>16</sup> Essa estrutura predominantemente programática é entendida como uma crítica ao neoconstitucionalismo defendido por Barroso (2007).

seria de um direcionamento de esquemas econômicos de ordem geral e programática, mas não se reduziria à própria posituação da política econômica de um governo específico no texto constitucional.

A problemática aqui apresentada é estruturar em até que medida o direcionamento constitucional deve atuar em seu próprio texto ou conceder espaço para atividade dos órgãos políticos. A corrente neoconstitucional e sua característica de positivizar no texto fundamental os mais diversos tópicos, mesmo sendo programas de governo, torna ainda mais complexo estabelecer os limites vinculantes da Constituição dirigente.

Isso porque no âmbito do estudo da conformação constitucional, encontra-se o cerne da compreensão da sua dirigência: sendo o conjunto de normas constitucionais “verdadeiras imposições constitucionais de execução permanente e contínua” (CANOTILHO, 1994, p. 223), deve-se atuar a discricionariedade legislativa e executiva dentro das diretrizes positivadas no texto constitucional.

Uma das críticas sinalizadas a sua postura dirigente se dá devido ao receio de um engessamento das políticas públicas, ameaçando a democracia e cristalizando decisões de um determinado governo às futuras gerações. Por seu caráter conformador e vinculante, juntamente com a cultura neoconstitucional, ao reformador derivado recai o cuidado quanto às matérias constitucionais a serem reestruturadas, para que a emenda não seja unicamente política, principalmente quando a nação atravessa um período de crise institucional – e não crise constitucional.

Por essa razão, considerando o caráter analítico e dirigente da Constituição de 1988, as matérias sujeitas à reforma constitucional devem respeitar os preceitos estabelecidos para sua conformação: normas que estabeleçam fins e objetivos perquiridos pela nação. Não negando o caráter político das emendas constitucionais – vez que o poder constituinte reformador é por natureza também um poder político – com o propósito de corresponder adequadamente aos objetivos direcionadores das normas constitucionais, aqui se defende uma maior análise das matérias reformadas, principalmente quando adentram os sistemas econômicos de um país.

### ***2.3.2 Constituição Dirigente e instrumento de governo***

Considerando que o Poder Constituinte é um poder político, no momento da feitura da Carta, as decisões que este estabelecer como norma constitucional albergam todo um aparato histórico, político e cultural que culmina na formulação da Constituição.

Mormente após a estruturação do Estado social, as constituições do século XX, depois da Segunda Guerra, são políticas, e não apenas estatais. Assim, têm-se cartas constitucionais que vão além da organização do poder, trazendo em seu corpo a legitimação do mesmo.

Trabalhar com uma teoria da Constituição dirigente perpassa um entrelaçamento entre Constituição e decisão política. Embora não haja uma pacificação quanto ao conceito e elementos de uma teoria da Constituição, os debates teóricos suscitam um questionamento quanto aos principais temas e problemáticas de uma Constituição dirigente (CANOTILHO, 1994).

A Constituição, conquanto advenha de uma decisão política, não pode ser limitada a um instrumento de Governo. Enquadrá-la como tal seria restringi-la a regulamentações necessárias para a vida política de uma nação. Ter-se-ia uma lei fundamental mais processual que material. Essa análise se torna fundamental quando se depara com uma lei fundamental cada vez mais detalhista e uma cultura de constitucionalizar matérias com o escopo de solucionar crises de governo.

Mais uma vez se depara com a tensão entre norma constitucional e fatores reais do poder. Estabelecer uma Carta constitucional que determina concepções amplas e minuciosas de constituição econômica, erigindo-a “uma ordem material de valores da totalidade da vida política [...] a Constituição convertida em super eu político, em fonte inesgotável de conteúdos detalhados, em utopia concreta não é o verdadeiro sentido de uma Constituição” (CANOTILHO, 1994, p. 88).

Deve-se encontrar um equilíbrio entre a constituição dirigente e sua força conformadora com o enquadramento da mesma em propostas de governos. Não se pode afastá-la - sua formulação, bem como sua reforma - derradeiramente da práxis política, mas encontrar uma melhor solução para que não transforme seu texto em uma pormenorização da vida e crise governamental de um país.

Aqui não se defende uma separação absoluta entre a Constituição e a vida política de uma comunidade, vez que o texto constitucional deve representar a realidade sociocultural e política que a fundamenta. O que se critica é um absolutismo constitucional e, mais precisamente, a positivação de propostas de governo no texto constitucional e a necessidade de revisá-lo sempre que surge uma nova diretriz governamental ou crise institucional.

Essa problemática se agrava em decorrência do momento neoconstitucional que o Brasil atravessa, ou seja, a cultura de ser a Constituição a solução para os problemas socioeconômicos que a nação vivencia. A difícil tarefa é constitucionalizar as diretrizes

políticas e, principalmente, econômicas, para que haja uma real identificação entre texto e realidade sem que a lei espelhe instrumentos de governos específicos.

Frente aos desafios aqui citados, busca-se uma reestruturação da teoria da Constituição por meio de sua aplicação material, validando a realidade social em que se encontra inserida. A constituição dirigente visa racionalizar a política, incorporando uma força materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento constitucional para a mesma (BERCOVICI, 2003). Harmonizar a decisão política com a força conformadora constitucional vem sendo uma das grandes contendas políticas e jurídicas das últimas três décadas.

O problema da constituição dirigente é em grande parte de como vem sendo concretizada. Sua teoria estabelece que a Carta constitucional não seja apenas a organização do estado e o garantismo dos direitos fundamentais, mas também um programa social a ser implementado. Logo, recomenda-se externalizar linhas de atuação para a política, sem que, com isso, venha substituí-la por meio de sua positivação no texto constitucional.

Bercovici (2003, p. 120) esclarece que “a redução dos espaços políticos faz com que o único elemento qualificador do horizonte político seja a Constituição. O problema é a ausência cada vez maior de elemento democrático como justificador da legitimidade”. Quanto maior for o âmbito de inserção dos mandamentos constitucionais, maior a vinculação e ausência de discricionariedade nas decisões política, sobretudo no campo econômico.

A Constituição deve atuar como lei fundamental, estabelecendo as diretrizes socioeconômicas de uma comunidade mediante a proteção aos direitos subjetivos. Para alcançar seus objetivos, a Constituição não deve conter uma ideologia de governo, ou seja, não é oportuno que prescreva instrumentos governamentais. E essa linha se torna ainda mais tênue quando o assunto é a intervenção na seara econômica.

O cerne a ser perscrutado é o que uma Constituição dirigente deve projetar, quais os limites estipulados aos órgãos legiferantes na sua atuação típica e a forma mais acertada – se é que há uma forma mais correta – de formular e reformar a carta constitucional quando surgir a necessidade devidamente comprovada. Albuquerque (2013, p. 66) já alertava para a necessidade de racionalização das normas constitucionais:

A doutrina delinea o Direito Constitucional como político em razão do conteúdo das normas constitucionais. O sentido normativo da constituição, apesar de ser tipicamente político (trata de liberdade, democracia, separação de poderes etc), tem sido regulado pelo direito na limitação do poder estatal. Isso faz com que se racionalize cada vez mais o estudo do Direito Constitucional para que sejam excluídas da constituição normas inexpressivas, inoperantes e sem um conteúdo identificável.

Isso em razão de as normas que se encontram positivadas na lei fundamental tenham sempre um objetivo específico e necessário em um cenário global de ordenamento jurídico, justamente para não se qualificarem como inoperantes ou inexpressivas do ponto de vista de Constituição Federal.

Quanto à temática aqui tratada, ratifica-se que não há incongruência em falar na Constituição dirigente e as dinâmicas políticas. O que se defende é a autonomia entre diretrizes constitucionais e programas governamentais. Na presente dissertação não se analisa tanto a atuação do Poder Constituinte originário, mas notadamente a forma como o poder reformador vem harmonizando políticas de governo e emendas à Constituição.

O escopo da reforma constitucional não é substituir a política, mas concedê-la fundamentação. No quadro das propostas econômicas, embora a Constituição dirigente possua a característica inerente de sua força conformadora, conceber que uma política econômica específica seja constitucionalizada seria, em um primeiro plano, consolidar a predominância dos fatores reais do poder e, em um segundo momento, engessar as normas constitucionais aos governos seguintes.

Nesse cenário de constitucionalização de políticas de governos, em especial, econômicas, depara-se com a consequência de, ou imobilizar o texto constitucional segundo a ideologia política do momento, ou utilizar-se de constantes reformas constitucionais para adequar o texto a uma realidade econômica sempre dinâmica. São essas as principais críticas direcionadas a Constituição Dirigente.

### ***2.3.3 Crise da Constituição Dirigente e seus reflexos nas reformas econômicas***

Após quase trinta anos da Constituição de 1988, a sua dirigência normativa passou a ser questionada, tendo alguns doutrinadores afirmado que a Constituição dirigente se encontrava morta. Idealizador e defensor dessa teoria, Canotilho desenvolveu nos últimos anos trabalhos<sup>17</sup> sobre a “suposta” crise da Constituição dirigente, reformulando sua compreensão de conformação constitucional com as demandas de uma sociedade multifacetária e globalizada.

No quadro aqui analisado, o questionamento se desenvolve em termos dessa nova decodificação do modelo dirigente, ao tratar uma problemática econômica, até que ponto deve

---

<sup>17</sup> “Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas” (CANOTILHO, 1994); “‘Brançosos’ e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional” (CANOTILHO, 2008); dentre outros.

uma norma constitucional direcionar programas estatais? Uma Constituição deve servir como fundamento de decisões políticas, não substituindo a própria dinâmica econômica.

No que tange às críticas direcionadas ao dirigismo da carta de 1988 e a “morte” da Constituição dirigente, seus defensores alegavam que a lei fundamental possuía apenas uma força programática, sem aplicabilidade concreta, no sentido de que apenas a existência da norma constitucional fosse, por si só, capaz de viabilizar a proposta trazida, ou seja, teria apenas o caráter ideológico-utópico (CANOTILHO, 2008).

Outras censuras dirigidas ao modelo aqui trazido seria um engessamento da dinâmica nacional, por intermédio da estatização e constitucionalização da política mediante uma normatização piramidal. Seus críticos asseveravam que o caráter conformador não abriria espaço para dinamização social e substituiria a discricionariedade dos órgãos públicos pela vinculação do legislador constitucional.

Uma terceira crítica levantada foi que a Constituição dirigente, por seu caráter conformador, não poderia coabitar com posicionamentos ideológicos divergentes, sendo assim antagônica ou contrária ao pluralismo político. Muitos outros doutrinadores corroboraram com a morte da Constituição dirigente, contudo para alcançar o escopo delineado, restringir-se-á a análise das críticas aqui elencadas.

O Brasil vem passando por mudanças estruturais desde a promulgação da Constituição de 1988, sendo assim, a sua percepção dirigente também deve ser reanalisada, particularmente quando se tem uma constante atuação do poder constituinte reformador, renovando e alterando o texto da Constituição Federal. Diante de 96 emendas em 29 anos, o dirigismo brasileiro vem sendo frequentemente reorganizado.

No decorrer de todo o capítulo questionaram-se os motivos que levaram o Brasil a essa cultura de emendismo. Muitos fundamentos poderiam ser apontados, sendo esse assunto ainda longe do exaurimento. Contudo, com objetivo de iniciar a compreender essa cultura, analisaram-se algumas das características da Constituição dirigente e a necessidade de reavaliação.

Quanto às críticas trazidas, se a Constituição dirigente fosse eminentemente programática ou utópica, teria que reavaliar toda a concepção da Teoria da Constituição hoje compreendida. O grande erro quanto à análise da sua força dirigente é simplificar a normatização de determinada matéria como solução social. Deve-se apreender o motivo de determinada norma constitucional como direcionadora aos órgãos legiferantes, um norte para, a partir de então, concretizar no mundo do ser, respeitando suas particularidades.

Focando nas matérias de ordem econômica, o trabalho se orienta no sentido de absorver os limites de direcionamento de suas normas constitucionais. A mera reformulação do texto fundamental não resolverá os graves problemas econômicos enfrentados hodiernamente. Devido à complexidade da matéria, não se ilide a presença de temas econômicos no texto constitucional, apenas a forma como vem sendo reformado.

Assim, quanto às objeções ao caráter engessador da Constituição dirigente, mormente no campo econômico, não se defende uma retirada de normatização constitucional, isso porque o Brasil ainda passa por relevantes adversidades institucionais. Entretanto o que se repele é a positivação discriminada de políticas econômicas ideológicas de momento no próprio texto constitucional.

Sustenta-se que as normas constitucionais devem se caracterizar por orientar os órgãos legiferantes responsáveis pelas políticas econômicas, isso porque, com fundamento no dinamismo social, harmonizar a norma constitucional com a realidade posta demandaria incontáveis processos de reformas à Constituição. Daí porque defender apenas a característica orientadora e dirigente, não vinculante de tais políticas econômicas.

No que se refere a uma possível tensão entre Constituição dirigente e pluralismo ideológico, Canotilho (2008) é expresso em afirmar que o dirigismo nunca foi antagônico à multiplicidade política, visto que as dimensões econômicas, sociais e culturais constitucionalizadas não impedem políticas alternativas.

Desta feita, sendo uma norma econômica constitucional dirigente, não obsta a adaptação prática de outras políticas públicas ao caso concreto, ou seja, mesmo havendo previsão constitucional, deve-se trabalhar seus aspectos por meio de mecanismos próprios. A vinculação constitucional “não significa que as normas consagradas excluam a necessidade de uma maior densificação operada, sobretudo, por meio de lei” (CANOTILHO, 2008, p. 117).

Ratificando os posicionamentos até então trazidos, a Constituição de 1988 tem o caráter dirigente e um alto grau normativo com grande teor de substantividade. A forma como o Poder Constituinte vem sendo aplicado na cultura jurídica brasileira, principalmente a reforma constitucional e seus limites, levanta o questionamento se a problemática econômica pontual, no nosso atual estágio de amadurecimento democrático, caberia em uma Constituição eminentemente substantiva.

Discutir o poder reformador em uma Constituição econômica é uma problemática nunca inacabada, sofrendo diretamente inferências dos mais diversos setores da sociedade. Levar a sério a Constituição é identificar a justificação para as mais variadas mudanças em seu texto.

### **3 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E GOVERNABILIDADE: A COALIZÃO POLÍTICA E A VIABILIDADE DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO**

Durante o desenvolvimento do trabalho, procurou-se demonstrar que as questões constitucionais são, também, questões políticas. Ao lado da normatização de direitos sociais encontram-se ingerências de problemáticas políticas e econômicas, as quais são denominadas “fatores reais do poder” por Lassalle (1933)<sup>18</sup>.

Uma Carta constitucional não se manteria válida estando apartada das influências socioculturais de seu tempo, tendo, nesse contexto, o fator político e econômico – os fatores de poder – conquistado cada vez maior espaço normativo.

A primeira Constituição pátria que trouxe em seu texto a previsão de conteúdo econômico foi a Carta de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar de 1919 (BERCOVICI, 2005). No texto da Constituição de 1934, o constituinte inovou com um capítulo próprio para a Ordem Econômica e Social. Após esse precedente, todas as demais Constituições abordaram – e abordam – temas referentes à economia.

Quanto à Carta de 1988, sendo sua normatização com característica dirigente e analítica, o aspecto econômico vem ganhando amplo espaço, mormente quando se analisam as emendas ao seu texto originário.

Corroborando essa grande constitucionalização das demandas de caráter econômico ao constatar que das noventa e seis emendas elaboradas, trinta e seis modificaram alguma política econômica, sendo que a DRU era objeto de oito emendas.

Bercovici (2005) defende que a demanda econômica não foi uma inovação das Constituições sociais surgidas após a Primeira Guerra Mundial. As Constituições liberais dos séculos XVIII e XIX já exploravam essa temática, contudo com outro enfoque. O liberalismo pregava uma política econômica apartada da ordem jurídica, defendendo um sistema autônomo, ou seja, uma economia natural.

Por esse motivo, o texto constitucional liberal tratava de matérias como a liberdade de comércio, a livre iniciativa, o direito à propriedade, dentre outros. Contudo, seu objetivo não era uma proteção ativa da economia, e sim viabilizar a economia de mercado e seu natural desenvolvimento.

---

<sup>18</sup> Conforme já tratado no capítulo 1 da presente dissertação. Aqui se adota a tese de Konrad Hesse, o qual refutou ser a Constituição apenas a reunião dos fatores reais de poder do Lassalle.

Tendo por fundamento essa evolução das Constituições e sua normatização de conteúdo econômico, desenvolver-se-á um estudo acerca da Constituição Econômica e de seus elementos estruturais.

Com a premissa de ser a matéria econômica um desdobramento da problemática política, buscar-se-á compreender o engendramento da atual política econômica brasileira, em especial a DRU. Para tanto, analisar-se-á, mesmo que brevemente, a governabilidade ou mesmo a ingovernabilidade que o Brasil vem atravessando nas últimas décadas e sua consequência para a estabilidade constitucional.

Ferreira Filho (1995) já ratificava que a crise vivenciada no país tem raízes mais profundas, embora muitos acreditem que seja unicamente uma adversidade de ordem fiscal. Ou seja, repetidamente permutando o conceito de crise constitucional – e por essa razão a necessidade de sua reforma – com crise de governabilidade.

Compreender os fundamentos ensejadores das crises políticas que o Brasil vem atravessando é um trabalho complexo e foge ao escopo da presente dissertação. O que se busca é entender como ocorre a interação entre crises políticas e crises econômicas com reflexos na Constituição Federal, tendo o corte temático as emendas da DRU.

Para tanto, far-se-á um balanço das motivações que levaram à reforma constitucional da DRU e, principalmente, as coalizões políticas que arregimentaram o surgimento do Fundo de Emergência Social, cujo escopo era a estabilização do Plano Real, o qual deu origem à DRU e suas oito emendas à ADCT.

### **3.1 A Ordem Econômica Constitucional**

A presença de normas reguladoras da economia no texto constitucional, como aqui já demonstrado, não foi uma conquista das Constituições sociais. Quanto às Cartas elaboradas a partir do século XX, particularmente a Constituição de 1988, tem o diferencial de previsão de uma ordem econômica programática, ou seja, um programa de governo direcionador da economia.

No que tange ao trabalho desenvolvido pela Assembleia Constituinte na elaboração dos artigos que abordam a ordem econômica, nesse título ocorreram as principais disputas ideológicas quanto à formalização de suas diretrizes (BERCOVICI, 2005). Isso porque as questões econômicas, muitas vezes, integram as convicções políticas.

Compreender a Constituição Econômica, mormente seu texto de 1988, é estudar o “jogo político das linguagens em disputa naqueles momentos, da definição dos seus

personagens, dos seus interesses e pontos privilegiados, e das suas intenções” (MORAES, 2011, p. 35). Por essa razão, analisar a Constituição Econômica torna mais claro a interação constante entre política e realidade social. Peluzo (2002, p. 34) afirma nesse sentido:

Não se esgota apenas na simbiose político-jurídica o processo de composição do discurso constitucional, no tocante a ideologia. O elemento econômico, presente à realidade social e, portanto, com forte intensidade política, há de ser-lhe igualmente incorporado para que receba a definição de “valores” e das condutas opcionais que a ideologia lhe atribui.

A relação entre Estado e economia tem por base as normas de caráter constitucional, normalmente programas de Estado. Importa esclarecer que as diretrizes da Constituição Econômica não se restringem ao Título VII – Da ordem econômica e financeira –, mas perpassam todo o texto constitucional. Quanto ao objeto do presente trabalho, analisaremos o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os quais preveem a DRU.

No que se refere à positivação da economia, deve-se diferenciar a “Constituição Econômica Formal” da “Constituição Econômica Material”. A primeira diz respeito às normas formalmente previstas no texto constitucional. No ordenamento pátrio, não há uma separação, ou seja, um isolamento das questões econômicas em um texto próprio. Ferreira Filho (1990) esclarece que o motivo de as normas econômicas comporem o próprio texto constitucional é que elas são, primeiramente, normas políticas de direcionamento estatal.

Já a Constituição Econômica Material seria o conjunto de todas as normas jurídicas de caráter regulador ou intervencionista na economia, caracterizando-se mais pelo conteúdo do que pela forma. Nesse sentido, englobariam tanto o texto constitucional, como as leis ordinárias.

Com base nessa distinção, pode-se conceituar Constituição Econômica como o conjunto de normas constitucionais que abordam, disciplinam e intervêm no sistema econômico, cujo escopo seja disciplinar a permanente relação entre Estado e economia, estabelecendo um programa de Estado, tendo, portanto, como objeto a organização jurídica da economia.

Tal tema é espinhoso, considerando que a economia se encontra em perene modificação, buscando se adaptar sempre às necessidades e à realidade da sociedade. Impor uma abordagem jurídica vinculativa e restrita resvalaria em duas consequências: ou o texto constitucional logo se tornaria obsoleto aos fatores reais do poder, ou a sua atualização exigiria constantes reformas constitucionais.

Daí o porquê da necessidade de refletir a respeito de a Constituição Econômica disciplinar de forma minuciosa as mais diversas particularidades do sistema econômico.

Embora a Carta de 1988 seja analítica e dirigente, deve-se questionar a melhor maneira de harmonizar programas de governo ao texto constitucional.

Tendo por base essa premissa – a fluidez do sistema econômico – que o título constitucional referente ao tema vem sendo um dos mais modificados pelo Poder Constituinte reformador. Tarefa árdua justamente a definição de quais matérias são imprescindíveis na sua positivação e, conseqüentemente, na reforma constitucional.

Considerando tratar-se de questões políticas e também econômicas, buscar-se-á compreender até que momento é viável – considerando a força normativa da Constituição brasileira de 1988 – constitucionalizar políticas econômicas de Governo, em especial quando o país atravessa uma crise de Estado, com o objetivo de garantir o seu desenvolvimento.

Tendo por pressuposto ser a Constituição de 1988 uma Carta dirigente, na qual se encontram expressas as diretrizes tanto de um Estado Social, a exemplo da positivação dos direitos fundamentais de segunda geração (BONAVIDES, 2015), bem como possuir elementos do Estado Liberal - direitos civis e políticos de primeira geração –, a constitucionalização das matérias econômicas destaca-se por sua importância e gerência na vida da sociedade.

Por tudo aqui tratado, as peculiaridades da Constituição Econômica consagrada no texto de 1988 absorvem características das ideologias liberais, bem como a previsão de um extenso rol de direitos sociais, na busca de uma sociedade democrática e da consagração da dignidade da pessoa humana.

### ***3.1.1 Intervenção do Estado na Ordem Econômica: Do Estado liberal ao Estado social***

O tratamento exigido para a compreensão do tema aqui delineado implica uma análise conjunta, mais uma vez, dos referenciais políticos, econômicos e sociais para se chegar à percepção da intervenção do Estado na Ordem Econômica por meio do texto constitucional.

Como já anteriormente trabalhado, desde o surgimento das Constituições formais, conseqüências das revoluções liberais, que o fator econômico se encontrava, de alguma sorte, presente em seus textos. Contudo, essa constitucionalização dos aspectos econômicos era protetiva e negativa, ou seja, almejava uma atuação mínima do Estado, viabilizando que a própria ordem de mercado ditasse as diretrizes institucionais.

As Constituições ditas por liberais preocupavam-se, primordialmente, com a organização estatal, com a intervenção do sistema político no ordenamento jurídico e suas formas de controle, a fim de assegurar as liberdades individuais. Por essa razão, as

Constituições dessa primeira fase do constitucionalismo não visavam a uma intervenção ativa e direcionadora na Ordem Econômica.

Garantindo as liberdades individuais, dentre elas o direito à propriedade, liberdade de trabalho, indústria e comércio e a livre iniciativa, acreditava-se que o sistema econômico seria devidamente regulado pela “mão invisível” do mercado, como já defendia Adam Smith (2008), não necessitando assim, de um conjunto de normas específicas para regulação da economia. Esse modelo foi denominado por Grau (2015, p. 71) como “ordem econômica liberal”.

O que se tinha, até então, era uma breve exposição econômica nas Constituições, na qual se encontravam poucas previsões e institucionalizações da economia e cujo escopo era, primordialmente, a salvaguarda dos direitos individuais e uma abstenção estatal.

Esse modelo normativo de aspectos apenas superficiais de proteção econômica no texto da Constituição ruiu com o fim da Primeira Guerra Mundial e a observância da necessidade de previsão constitucional dos direitos sociais e, para sua concretização, a previsão de uma “ordem econômica” mais minuciosa, na qual o Estado passa a ter um papel positivo e atuante.

Inauguradas pela Constituição de Weimar em 1919, as Constituições sociais passam a ter uma “ordem econômica” positivada em seu próprio texto, tendo sido replicada pelas demais Constituições europeias ocidentais, a exemplo da Espanha<sup>19</sup>. Aqui não havia apenas previsões econômicas, mas um bloco de normas constitucionais voltadas a regular a atuação do sistema econômico.

Grau (2015) faz uma importante observação quando esclarece que essa mudança de paradigma nas Constituições quanto ao tema “ordem econômica”, ou seja, das Constituições liberais para as Constituições sociais, não significa uma ruptura de normatização. Ou seja, embora tenha havido uma quebra de paradigma, deu-se devido à evolução sofrida pela sociedade e ao seu reflexo na elaboração dos textos constitucionais.

O aspecto de maior diferencial é justamente a característica intervencionista traçada a partir dos modelos sociais. A Constituição Econômica passa a positivar não apenas normas de ordem pública, mas principalmente uma farta previsão de instrumentos intervencionistas do Estado na economia.

Importa destacar que à medida que regras do sistema econômico vêm sendo inseridas ao longo do texto constitucional, toda sua estrutura se remodela, a fim de estabelecer

---

<sup>19</sup> Capítulo II da Constituição da Espanha de 1931.

um todo harmônico. Na Constituição Federal de 1988, as normas de teor econômico se aglutinam, principalmente, no Título VII, o que não impede que haja outras normas materialmente econômicas na Constituição.

Contudo, como já afirmado, não houve uma ruptura abrupta entre as Cartas liberais e sociais, no sentido de uma sobreposição ou revogação das prioridades liberais. Percebem-se, ao contrário, na Constituição de 1988 princípios marcadamente liberais ao lado de proteções sociais.

A ideologia defendida e consagrada com a revolução burguesa pregava uma evolução do princípio liberal ao princípio democrático, e do governo de uma classe, ao governo de todas as classes (BONAVIDES, 2013). Das conquistas iniciadas com o Estado Liberal, fomentou-se o avanço histórico e cultural para o êxito dos direitos sociais.

Isso leva a constatar que a Constituição é um reflexo do ambiente social no qual esteja inserida. Assim, “a mesma revela-se na análise das instituições, pelas reações estabelecidas entre ela e o regime político ou a estrutura social, traduzindo o papel que representam a coletividade pública [...]. Relaciona-se, pois, com a política econômica” (SOUZA, 2002, p. 402).

Daí inferir esse duplo aspecto na Constituição de 1988: características marcadamente liberais, encontradas principalmente nas garantias dos direitos individuais, ao lado das normas sociais e suas salvaguardas, bem como de um título próprio regulador do sistema econômico.

Nessa perspectiva, a particularidade diferenciadora da Constituição Econômica, mormente a de 1988, é a de estar inserida em um texto constitucional notavelmente diretivo, ou seja, em uma Constituição dirigente.

### ***3.1.2 Constituição Econômica na perspectiva da Constituição Dirigente***

Na compreensão política da Constituição, pode-se entendê-la como uma Carta na qual um dos objetivos é o controle social do poder exercido pelo sistema político, ou seja, uma garantia quanto ao respeito aos direitos fundamentais conquistados pelos movimentos histórico-sociais. Nesse diapasão, a Constituição Econômica seria uma forma de controle do poder econômico, positivando mecanismos de direcionamento para o desenvolvimento da economia.

A necessidade de uma Constituição Econômica vem se apresentando cada vez mais consolidada na sociedade contemporânea, sendo uma característica marcante do Estado

Social a intervenção ou direcionamento prefixado no texto constitucional, cujo escopo se materializa na garantia do Bem-Estar social<sup>20</sup>, de tal sorte que viabilize a dignidade da pessoa humana.

Uma Constituição que se caracteriza por sua natureza dirigente, funda seus alicerces no sistema econômico, sendo um dos pilares que possibilitam a realização dos ditames constitucionais dos direitos fundamentais. Daí se perceber o processo sincrético e complementar entre a construção de uma Constituição dirigente e uma Constituição Econômica.

Bercovici (2005), ao se debruçar sobre a matéria, esclarece que o diferencial das Cartas do século XX não é a presença de normatização econômica, vez que desde as primeiras Constituições já havia, de uma forma ou de outra, a presença estruturante do fator econômico. Assim, descreve o autor:

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica dessas Constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”. (BERCOVICI, 2005, p. 33).

Com o escopo de garantir esse constitucionalismo social, cada vez mais o Estado vem se utilizando de normas constitucionais econômicas para assegurar e viabilizar as diretrizes presentes na Carta de 1988. Encontra-se na Constituição Econômica não apenas um programa de Estado, mas formas de concretizá-lo. E, para tanto, um direcionando para as atividades estatais.

A alteração e a intervenção buscadas no sistema econômico são demonstradas quando se analisa o art. 170 da Constituição Federal, o qual positiva não apenas um conjunto de normas econômicas, mas traz um ditame de como ser regido o sistema econômico tanto na ordem legal como no mundo fático.

Uma vez devidamente absorvida a existência de um discurso econômico nas Constituições e, principalmente, considerando o caráter dirigente e neoconstitucional da Carta de 1988, a problemática do como o sistema econômico passa a ser regido torna-se de grande importância.

Se o caráter político é indissociável do constitucional, e essa mesma política rege a ordem econômica – aqui entendida como conjunto normativo de leis que disciplinam o

---

<sup>20</sup> Art. 170, da CF/88: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.”

sistema econômico –, o legislador constitucional encontra um grande desafio na tentativa de harmonizar a economia com a realidade e as necessidades sociais.

Percebe-se um entrançamento entre economia, política e Constituição. Ferreira Filho (1990, p. 21) afirma que “O governo da economia há de ser o governo”, ou seja, o Estado passa a assumir um papel ativo no mundo econômico, e isso com fundamento na Constituição Federal e seu garantismo dos direitos fundamentais.

Bercovici (2005) traz que uma das facetas da Constituição dirigente seria a busca da racionalização da política, introduzindo um fundamento jurídico para decisões políticas. Assim, poder-se-ia defender que na Constituição Econômica encontram-se as motivações constitucionais para decisões de política econômica.

Percebe-se que o direito, cada vez mais, vem normatizando e regulando espaços de interação econômica, atuando como instrumento de modificação socioeconômico. E, ao trabalhar com normas constitucionais de estrutura dirigente, essa característica de objeto modificador da realidade se torna ainda mais latente.

O objetivo central da estrutura econômica na Constituição Federal é o desenvolvimento nacional. Em torno desse escopo primário gravitam diversos outros interesses que justificam a constitucionalização de políticas econômicas, concedendo-lhe *status* superiores às demais normas legais econômicas.

As matérias econômicas esculpidas na Constituição de 1988, principalmente no Título VII, apresentam a finalidade central de diminuição de desigualdades regionais, proteção da propriedade, regulação do capital e do trabalho, as diretrizes de política econômica, a garantia da soberania nacional e suas instituições, defesa do meio ambiente, em suma, como já supramencionado, buscam o desenvolvimento nacional.

A problemática se apresenta vez que o texto constitucional não se limita a um direcionamento, um dirigismo dos institutos econômicos. Vai além. A Constituição trata de forma minuciosa dos mais variados temas econômicos e financeiros, disciplinando desde os privilégios fiscais das empresas públicas<sup>21</sup>, o estabelecimento do estatuto jurídico das empresas públicas e a necessidade da participação de acionistas minoritários<sup>22</sup>, até o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível<sup>23</sup>.

O que se demonstra com os artigos supracitados é que o constituinte originário e, principalmente, o constituinte reformador – vez que a grande parte dos artigos do Título VII

---

<sup>21</sup> Art. 173, § 2º, CF/88.

<sup>22</sup> Art. 173, § 1º, inc. IV, CF/88.

<sup>23</sup> Art. 177, § 4º, inc. II, “a”, CF/88.

sofreu alguma reforma em seu texto original – não se limitaram em estabelecer uma ordem econômica no texto constitucional. Seus objetivos vão além, e a realidade é um texto constitucional intrincado, extenso, e detalhista, mormente quando normatiza o sistema econômico e tributário.

Alguns poderiam defender que essa é uma característica própria das Constituições dirigentes. Bercovici (1999, p. 35-36) esclarece a respeito do conceito de Constituição dirigente e a Carta de 1988:

Ao debruçarmo-nos sobre a problemática da Constituição dirigente, ou seja, a constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, precisamos fixar-nos ao texto de uma determinada constituição. [...]. A Constituição é a ordem jurídica fundamental de uma comunidade num dado período histórico, pois estabelece os pressupostos de criação, vigência e execução do resto do ordenamento jurídico, além de conformar e determinar amplamente o seu conteúdo. É a Constituição que fixa os princípios e diretrizes sob os quais devem formar-se a unidade política e as tarefas do Estado, mas não se limita a ordenar apenas a vida estatal, regulando também as bases da vida não-estatal. A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população.

Observa-se que o Texto Constitucional de 1988 vai além de fixar fins e objetivos para o Estado ou a sociedade, ultrapassa a normatização do sistema econômico e a forma de concretização dos seus objetivos. A Carta de 1988 pormenoriza assuntos dos mais variados.

Daí surge a necessidade de sua constante alteração, principalmente quando há uma alternância de poder – o que pode ocasionar modificação de objetivos políticos – ou quando o país vivencia crises políticas que, mais das vezes, pode ter como fundamento crises econômicas.

Essa pormenorização do sistema econômico e suas constantes alterações se tornam mais evidentes quando se analisa a DRU. Surgida justamente em um momento de crise econômica que o Brasil enfrentava e com a introdução de uma nova moeda – o Real –, o Governo se utilizou, mais uma vez, das normas constitucionais para solucionar um problema econômico: criou-se o Fundo Social de Emergência.

Assim, fica demonstrado que muitas vezes o constituinte reformador se utilizou da constitucionalização de normas econômicas não apenas para nortear, diligenciar e executar políticas econômicas com o escopo de propiciar o desenvolvimento nacional, mas como mecanismo de solução de conflitos econômicos e, muitas vezes, políticos.

### 3.1.3 Política de Governo e Política de Estado na Constituição Econômica

Em face das particularidades da Constituição Econômica inserida dentro do texto de uma Carta Dirigente, faz-se de suma importância a análise e a diferenciação entre as políticas de governo e as políticas de Estado, especialmente quando tem por escopo a regulação da Economia.

Inicialmente se mostra oportuna uma diferenciação entre as nomenclaturas “políticas de governo” e “políticas de Estado”. Para tanto, uma primeira análise sobre os conceitos de Estado e Governo e suas distinções.

O conceito de Estado já vem sendo tratado a partir da Antiguidade, tendo sido desde o começo da organização do homem em sociedade motivo de tentativa de compreensão e regulação. As realidades distintas imprimiram notas diferenciadoras na concepção do Estado.

Para os Gregos, era chamado de *Poli*, já os Romanos tinham *res publica* como uma acepção do que hoje se chama de Estado (BONAVIDES, 2016). Dos Gregos aos tempos contemporâneos, a ideia de Estado veio se desenvolvendo e se adaptando segundo o momento histórico de seu estudo.

Trazer um conceito único de Estado não é o objetivo principal da presente obra, e pode ser considerada uma tarefa espinhosa, uma vez que diversos filósofos, sociólogos, juristas e cientistas políticos se debruçaram sobre o tema.

Para alcançar as finalidades aqui traçadas, utilizar-se-á o conceito jurídico de Burdeau, trazido por Bonavides (2016, p. 67) “Estado se forma quando o poder assenta numa instituição e não num homem. Chega-se a esse resultado mediante uma operação jurídica que eu chamo a institucionalização do Poder”.

Nessa perspectiva, partindo de um conceito mais moderno, o Estado só existiria quando fosse um poder independente, um ente independente das pessoas dos Governantes. Burdeau estabelece, desta forma, uma clara distinção entre o Estado e as pessoas que o governam.

O jurista alemão Jellinek (2000) tem um dos conceitos mais utilizados de Estado. Para ele, Estado seria a corporação de um povo, o qual se encontra acomodado em um determinado território e um ente dotado de poder originário de mando concedido por este mesmo povo.

Conclui-se que Estado seria a ficção legal que representaria o todo jurídico de um povo em um determinado espaço territorial, sendo gerido por representantes desse mesmo povo.

Após esse breve ensaio sobre a definição de Estado, passa-se a analisar o que seria o Governo. Já o Governo seria a forma de organização e funcionamento do poder estatal, de acordo com as diretrizes previstas em lei (BONAVIDES, 2016). Desse modo, Governo seria a forma institucionalizada de gerir o Estado através de normatização expressa.

Com base no exposto, poder-se-ia concluir que Estado seria a instituição jurídica que respaldaria, através das leis promulgadas pela sociedade que o compõe, a forma de organização e as atividades do Governo. Há assim uma clara distinção entre a concepção de Estado e Governo, bem como suas atribuições.

Se existe uma dicotomia entre Estado e Governo, não se pode pensar que políticas de Estado teriam a mesma formulação que as políticas de Governo. Importa fazer essa distinção para que se compreenda se as modificações constitucionais no que se refere à DRU seriam programas de Estado ou programas de Governo constitucionalizado na Carta de 1988.

Políticas de Estado seriam decisões tomadas pelos governantes tendo por base uma estrutura ideológica estatal, programas de longo prazo, não delimitados a uma ideologia de partido político, mas as pretensões da sociedade como um todo. Os programas de Estado estariam, preferencialmente, positivados na Constituição, trazendo mais segurança jurídica e certeza quanto aos seus objetivos.

Já os programas de Governo seriam de matriz ideológica equivalente ao do partido político ou coalizão política que se encontre no poder. Seriam projetos de curtos períodos, leis criadas com o escopo de concretizar aspirações e propostas sustentadas por determinada classe que se encontra no poder. Calderón, Poltronieri e Borges (2011, p. 818) esclarecem:

Nessa dicotomia entre as categorias de análise em questão, as Políticas de Estado estariam em um nível superior numa escala ético-hierárquica em relação às Políticas de Governo, na medida em que estariam direcionadas a atender necessidades nacionais acima de discussão e de interesses dos diversos grupos de poder que interagem na sociedade. Nessa relação hierárquica, a categoria Políticas de Estado é utilizada para defender políticas públicas ou orientações estatais que possuem razões éticas que impedem que sejam substituídas ou alteradas com as mudanças de governo. Desta forma, as políticas de Estado não somente seriam políticas de longo prazo, mas seriam medidas que não poderiam ser substituídas ou alteradas com as mudanças de governo, a cada quatro anos ou a cada oito anos, caso o governo seja reeleito.

Segundo o trecho supratrazido, pode-se concluir que as políticas de Estado teriam com principal intento o interesse nacional, diretrizes de benefícios sociais amplos, não se limitando a objetivos de uma determinada classe política que se encontre temporariamente no poder.

Os programas de Estado se identificariam por sua qualidade de permanência, ou seja, uma busca de estabilidade na tomada de decisão visando responder a anseios e necessidades da população, respaldados por princípios constitucionais que se identificariam com os propósitos da Nação.

Mas, principalmente, a finalidade das políticas de Estado seria sua estabilização e a segurança jurídica advindas da sua constitucionalização. Ou seja, uma vez positivadas na Constituição Federal, dificultaria que futuros governos de posicionamentos ideológicos divergentes modificassem essas políticas de âmbito nacional. Estaria acima de disputas partidárias.

Já as políticas de governo se qualificariam por representar propostas de entes partidários que, devido à própria estrutura democrática de transitoriedade de governos, estariam contingencialmente representando a sociedade no Executivo ou no Legislativo.

Cada partido político, ainda na fase das eleições, elabora seu plano de governo, diretrizes gerais para a concretização das propostas eleitorais. Possuem um posicionamento acerca da direção política própria da sua ideologia, se diferenciando nas mais diversas especificações valorativas.

Característica do sistema democrático e fundamento da República Federativa do Brasil, a pluralidade partidária<sup>24</sup> encontra-se constitucionalizada na Carta de 1988, estabelecendo um viés básico da nossa democracia, vez que cada partido possui princípios próprios e que a cada quatro anos, a priori, tem-se a renovação da representação e, por esta razão, os programas de governo teriam por atributo a transitoriedade.

A questão que se busca averiguar na presente dissertação é até que ponto é viável, para garantir a força normativa da Constituição, constitucionalizar programas de governo, uma vez que no próximo período legislativo poderia haver uma renovação partidária e ideológica e, conseqüentemente, novas reformas à Constituição.

Por meio do estudo das emendas da DRU e, principalmente, do cenário político que ensejou suas reformas, buscar-se-á estabelecer se foram programas de Estado ou de governo de cunho intervencionista na economia.

---

<sup>24</sup> Art. 1º, inc. V, CF/88.

Conforme já tratado anteriormente, a Constituição Econômica trazida no texto da Carta de 1988 é dirigente e intervencionista. Aqui não se pretende defender que as políticas econômicas constitucionalizadas se tornem imutáveis, apenas busca-se analisar o fenômeno que vem sendo apresentado frente às constantes reformas ao texto constitucional, momento na “Ordem Econômica e Financeira”.

Mediante o estudo da DRU averiguar-se-á se a viabilidade de diferenciar políticas econômicas de governo e políticas econômicas de Estado. Caso positivo, se uma das causas das permanentes alterações constitucionais é justamente a inclusão dessas políticas de governo e a forma de mitigar essa ocorrência visando uma estabilização constitucional econômica e uma maior segurança jurídica.

Compreende-se que a economia é um fenômeno em constante reajuste e modificação. Aqui não se busca um engessamento constitucional de políticas de Estado. Entende-se que as próprias políticas de governo vão, ao seu turno, moldando as políticas de Estado. Contudo, almeja-se um equilíbrio entre as forças do poder e a força normativa da Constituição Econômica.

### **3.2 Coalizões Políticas e a Constituição Econômica**

Partindo da compreensão de que a economia é um arranjo em constante remodelação e que hoje a política de Estado econômica é interventiva, visando viabilizar os direitos sociais garantidos na Carta constitucional, mostra-se necessário assimilar como ocorre, na seara política, essa construção das políticas de Governo econômico.

Na ciência política um dos temas que vem chamando a atenção dos estudiosos é como vêm se formando as “coalizões políticas”. No caso do Brasil, em especial, o chamado “Presidencialismo de Coalizão”.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é o princípio da separação de poderes. Contudo, hoje não mais se concebe de uma forma absoluta, prevendo-se a possibilidade de uma relativização do mesmo, seja através de previsão legal, seja em decorrência de ajuste entre os poderes a fim de alcançar os objetivos delineados, mormente na seara econômica.

Ao formular uma política de Estado e, principalmente, de Governo, o Poder Executivo não trabalha de forma apartada dos demais poderes, havendo uma necessária intervenção do Poder legislativo para viabilizar as alterações legais, no caso do estudo aqui apresentado, as reformas à Constituição de matéria econômica.

A criação dessas políticas de Governo é instrumento do próprio procedimento de Governabilidade. Uma vez o partido político obtendo assento no Poder Legislativo ou Executivo, passa a exercer e viabilizar as propostas de governabilidade traçadas nas campanhas eleitorais.

No atual sistema político brasileiro, cada vez mais os acordos e conchaves políticos se tornam mecanismos usuais de legislar e governar o país. A compreensão do presidencialismo de coalizão e seus mecanismos internos se tornam imperioso para uma radiografia dos motivos que levaram às reformas constitucionais da DRU.

A noção de governabilidade por meio das coalizões possibilitará o entendimento das motivações das emendas de DRU: se foi uma adaptação necessária do sistema jurídico às oscilações econômicas ou instrumento de intervenção para solucionar uma crise de governabilidade.

### ***3.2.1 Separação de poderes***

Ao tratar do tema “separação de poderes” tem que se levar em consideração tanto o momento histórico, quanto os fatores políticos e sociais de uma determinada sociedade. Tese política surgida na Europa no século XVIII, a separação dos poderes ainda fundamenta as Constituições do século XXI, contudo hoje analisada sob um novo viés político.

Teoria sistematizada por Montesquieu, teve como precursor Aristóteles, ao estruturar uma separação entre o corpo de magistrado e o corpo judiciário (BONAVIDES, 2016) e Locke, o qual já elaborava um princípio de separação entre os três poderes: executivo, judiciário e legislativo. Contudo, a teoria ganhou visibilidade com a publicação da obra “Do Espírito das Leis”, de Montesquieu (2000).

O objetivo da teoria da separação de poderes, principalmente no momento histórico que foi criada, era a proteção da liberdade, tendo por base já uma busca do Estado liberal, em contrapartida ao absolutismo monárquico existente na Europa oitocentista.

Essa liberdade era direcionada à sociedade, a qual conferia ao cidadão a prerrogativa de bem viver segundo sua vontade, desde que não fosse ao encontro do que reprimiam as leis (MONTESQUIEU, 2000). A grande contribuição da obra foi elaborar um controle dessa liberdade, mormente quando o sujeito fosse o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Montesquieu defendia que todo homem que possua o poder vai, em algum momento, exacerbar de suas prerrogativas, daí desenvolver uma teoria de autolimitação

recíproca, na qual um Poder atuaria como um limitador à atividade do outro, buscando, desta forma, uma harmonia mútua no desenvolvimento das atividades dos poderes.

O cerne da teoria elaborada por Montesquieu é uma especificação clara e inequívoca das funções de cada um dos poderes, através do qual a lei estaria disciplinando e prevendo suas limitações. Há assim a possibilidade do controle das incumbências, a qual faculta a liberdade política.

A doutrina de separação de poderes encontrou respaldo no constitucionalismo liberal e na busca por uma proteção dos direitos individuais. O constitucionalismo surgiu com as revoluções liberais, com o escopo de coibir as práticas abusivas do poder monárquico e possibilitar a efetiva consagração dos direitos – individuais e políticos - e liberdades do cidadão.

A separação dos poderes consagra, desta forma, mecanismo hábil de concretização dos ideais acalentados nas revoluções liberais, tendo sido positivado nas Constituições surgidas na Europa e no Brasil pós-revolução Francesa.

No Brasil Império, a separação de poderes seguiu mais a teoria de Benjamin Constant (BONAVIDES, 2016), trazendo a previsão não apenas dos três poderes clássicos, mas acrescidos do Poder Moderador. Esse último seria um poder neutro, capaz de balancear possíveis atritos entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com a República e a Constituição de 1891, a teoria clássica de separação dos poderes de Montesquieu esteve presente como fundamento da democracia e dos mecanismos de governabilidade, por meio do qual buscar-se-ia uma harmonia e independência nas suas atuações.

Conforme supramencionado, o estudo da teoria em comento deve ser contextualizado com a realidade político-social em que esteja inserida, justamente para evitar uma análise utópica e sem aplicabilidade prática.

Com o advento das Constituições sociais, em especial a Carta de 1988 e sua característica dirigente, percebe-se um Estado intervencionista, mormente quando se observa a Constituição Econômica, a teoria da separação absoluta dos poderes passa a ser relativizadas em alguns pontos.

A teoria da separação dos poderes tinha como um dos principais escopos a garantia das liberdades individuais. O propósito das Constituições sociais não se restringe a

esse resguardo. Vai além. Busca assegurar um Estado que realize os direitos fundamentais de segunda geração<sup>25</sup>: saúde, educação, trabalho, moradia, dentre outros.

Ao perscrutar especificamente a Constituição Econômica, encontra-se uma tentativa de realização dos direitos fundamentais de terceira geração, em especial, o direito ao desenvolvimento. Nas palavras de Bonavides (2016, p. 157-158), as Constituições liberais viam menos a sociedade e mais o indivíduo, menos o Estado e mais o cidadão.

O princípio perdeu pois autoridade, decaiu de vigor e prestígio. Vêmo-lo presente na doutrina e nas Constituições, mas amparado com raro proselitismo, constituindo um desses pontos mortos do pensamento políticos, incompatível com as formas mais adiantadas do progresso democrático contemporâneo, quando, erroneamente interpretado, conduz a uma separação extrema, rigorosa e absurda.

O pensamento supracitado de Bonavides traz um viés um tanto quanto radical. Isso porque, conforme já salientado no presente trabalho, a Constituição de 1988 alberga em seu texto característica tanto do Estado Social, como do Estado Liberal. Por esta razão, defender uma exclusão total do princípio da separação de poderes retiraria grande parte da fundamentação ideológica e prática da Constituição de 1988.

O que se defende, na realidade, é uma relativização da separação de poderes, vez que essa absolutização vem perdendo espaço nos tempos de um Estado cada vez mais intervencionista e voltado a realizações sociais, principalmente quando se averigua a Constituição Econômica.

Por esse mesmo motivo, Moraes Filho (2003, p. 154) especifica que o princípio da separação de poderes não se limita a uma visão constitucional, sendo necessária uma integração do princípio com o processo político, ou seja, “um diálogo entre a teoria constitucional e a teoria política”.

Ao tratar sobre intervenção no sistema econômico por meio de Emenda à Constituição, ou mesmo configurações de políticas de governo sendo positivados pelo Poder Legislativo no corpo do próprio texto constitucional com o objetivo de estabilizar ou solucionar algum problema específico da economia, apresenta-se, aí, uma dos exemplos dessa relativização do princípio da separação de poderes.

Tem-se demonstrado que o Executivo, ao se deparar com um problema econômico, elabora políticas de governo para solucioná-lo e forma coalizões com o escopo de serem votadas emendas à Carta de 1988. Através da reforma essa matéria passa a ser

---

<sup>25</sup> Classificação dos direitos em primeira, segunda, terceira, quarta e quinta geração elaborado por Bonavides (2015).

constitucionalizada, havendo aí, uma clara influência do Poder Executivo na competência do Poder Legislativo.

A DRU, nesse caso, seria o exemplo desse diálogo entre a teoria constitucional – a viabilidade de políticas de governo no texto da Carta de 1988 – e a teoria política – busca de solução de uma crise institucional ou política através de emendas à Constituição.

Por meio desses pactos e acordos entre o Executivo e o Legislativo (políticas de coalizão) percebe-se como o princípio da separação dos poderes vem sofrendo relativizações, com o escopo de intervenção do Estado no sistema econômico, como ocorre nas emendas à DRU.

### ***3.2.2 Governabilidade por meio das Coalizões Políticas***

Um dos temas recorrentes dos cientistas políticos é a problemática da governabilidade e suas implicações de ordem prática para a efetivação dos princípios traçados na Constituição Federal. As razões que tornam a ingovernabilidade uma característica presente no atual sistema político vai além dos objetivos aqui propostos.

Tentar-se-á formular um estudo acerca da governabilidade de políticas econômicas, particularmente das emendas à Constituição e sua exequibilidade por meio de coalizões políticas. Muitas das emendas de teor econômico tiveram como órgão propositor o Poder Executivo, sendo necessários acordos para que o Legislativo votasse a favor de sua reformulação.

Governabilidade pode ser compreendida como a capacidade de alcançar metas especificadas nos planos de governo, ou seja, realizar propostas políticas objetivadas pelo Governo (FERREIRA FILHO, 1995). Não apenas o plano teórico, sendo devidamente realizadas pelos órgãos estatais e alcançando a coletividade de cidadãos.

Em paralelo ao estudo da governabilidade do país, surgem diversas teses a respeito de sua “ingovernabilidade”. Frente aos graves problemas que assolam o país nas últimas décadas, muitas são as teorias que se propagam como causa e outras, como solução, inclusive a necessidade de uma nova Constituinte.

Mais comumente, encontram-se explicações para a ingovernabilidade na quebra do modelo de Bem-Estar social, ou seja, a inviabilidade de garantia por parte do Estado de atender as mais diversas demandas sociais dos cidadãos. Isso porque com o tempo – e as constantes reformas ao texto constitucional – os direitos sociais vêm se ampliando, tornando

mais evidente a diferença entre a previsão constitucional e a possibilidade de execução dessas demandas por parte do Estado.

Com o fluxo maior de direitos a serem assegurados, faz-se imperioso que o Estado possua recursos para sua exequibilidade, ou seja, maiores fontes de arrecadação. Daí a crise de governabilidade – ou a ingovernabilidade – se transformar em uma crise fiscal com consequências econômicas tanto no âmbito privado quanto no público.

Por essa razão, a governabilidade tem por base um Estado economicamente equilibrado. No Estado brasileiro, em particular desde a redemocratização, observa-se um cenário de graves problemas sociais, que vão desde a miséria ao déficit na educação, cerceando os mais diversos direitos fundamentais previstos na Carta de 1988.

A governabilidade brasileira vem se mostrando um desafio, o qual os políticos vêm tentando encontrar uma solução por intermédio de políticas de Governo econômico. Por esta razão a Constituição econômica vem alcançando cada vez mais espaço nas agendas governamentais, da mesma forma como vem ganhando alterações mediante o Poder Constituinte reformador.

Os cientistas políticos, ao tratarem da ingovernabilidade<sup>26</sup>, apresentam como uma das variantes a realidade econômica do Estado. As crises políticas brasileiras normalmente vêm acompanhadas do descompasso econômico e fiscal. Daí se constatar os frequentes planos de Governo que vêm sendo constitucionalizados para garantir a sua governabilidade.

As coalizões políticas vêm se tornando mecanismos cada vez mais usuais para viabilizar esses planos de governo em forma de lei. Uma das condicionantes de suma importância para a compreensão da instituição e prorrogação da DRU no país é entender como ocorreu sua criação e os aspectos políticos que a fundamentaram.

Observa-se um Poder Executivo com amplas prerrogativas constitucionais e o Congresso Nacional com partidos políticos estruturados, havendo uma predominância muito maior dos partidos políticos do que dos parlamentares. Limongi e Figueiredo (1998, p. 85), ao analisarem o sistema representativo do Brasil pós-redemocratização, observam que quase 90% dos parlamentares votam com seu líder político:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizado em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com os princípios partidários. No interior de quadro institucional, o Presidente conta com os meios de induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para

---

<sup>26</sup> Couto (1997), em seu artigo intitulado “A agenda constituinte e a difícil governabilidade”, traz uma análise da governabilidade e dos problemas econômicos desde o período do Governo Sarney.

perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinarmente.

O que se depreende do texto supramencionado é um sistema político (poder executivo e poder legislativo) altamente institucionalizado, com funções extralegais especificadas para a viabilização de programas de Governo visando fins eleitorais. Para governar há de existir o apoio dos partidos políticos, sendo a moeda de troca favores de cunho eleitoral.

O Presidencialismo se caracteriza pela independência funcional entre os poderes executivos e legislativos, resultado do princípio da separação dos poderes. A diferenciação entre Presidencialismo e Parlamentarismo, no que tange às construções legislativas, é que no primeiro o parlamento legisla e o executivo veta ou aprova, enquanto no segundo, o executivo escolhe as matérias a serem legisladas e o parlamento aprova ou rejeita a escolha.

No Brasil, deparar-se-á com um poder executivo que possui competência para escolher as políticas de governo a serem legisladas pelo parlamento, daí nasce esse sincretismo de atribuições e relativização da separação dos poderes. Das oito emendas da DRU cinco<sup>27</sup>, foram propostas do executivo.

Essas competências constitucionalmente garantidas muniram o chefe do Poder executivo de amplos poderes na escolha das matérias a serem discutidas no parlamento. “Os poderes de agenda do presidente da República vão desde a capacidade para emitir medidas provisórias com força de lei, o que lhe permite implementar a agenda, sobretudo de natureza econômica e administrativa” (MORAES FILHO, 2003, p. 182). Quanto ao aspecto de controle interno da economia, a Constituição Federal de 1988 atribui como competência exclusiva do Presidente da República a propositura das leis orçamentárias e tributárias<sup>28</sup>.

Como evidencia Moraes Filho (2003), mesmo um chefe do executivo com amplos poderes de agenda necessita do apoio do poder legislativo, vez que sua governabilidade depende da maioria parlamentar. Essa interação entre Governo e Congresso nem sempre foi de fácil execução, tendo chegado ao desgaste máximo com o impedimento da ex-Presidente Dilma Rousseff.

É comum que um Presidente, ao assumir o governo forme sua base aliada, locando os parlamentares aliados nos Ministérios de seu governo. Dessa forma, nascem as coalizões políticas, através das quais o Presidente espera que o partido de seus Ministros o apoie nas votações de importância para a concretude dos seus projetos de Governo.

---

<sup>27</sup> PEC 163/1995; PEC 85/1999; PEC 41/2003; PEC 50/2007; PEC 61/2011.

<sup>28</sup> Art. 61, § 1º, inc II, “b”, CF/88.

Ocorre, desta forma, a construção do Presidencialismo de coalizão por meio da negociação de assento ministerial ao partido que depositar apoio ao Presidente, formando, assim, a maioria de que este necessita nas votações parlamentares. Processa, nesses casos, um desvirtuamento ao princípio da separação de poderes.

O que se observa, usualmente, é um intricado jogo político de troca de competências e favores, sendo leiloados cargos políticos para os partidos que concederem maior apoio na agenda política do executivo. Para que haja governabilidade, devem passar as políticas de Governo, em especial, na ordem econômica, e, para alcançar esse fim, surge o presidencialismo de coalizão.

### ***3.2.3 Coalizão e a Constituição Econômica***

A temática da coalizão política vem sendo cada vez mais discutida e estudada pelos cientistas políticos e doutrinadores do direito. Como já tratado anteriormente no presente trabalho, as normas que formulam a Constituição Econômica são também normas dotadas de um valor político. Daí perceber-se que para a compreensão de como a Constituição Econômica se forma e se reformula é necessária a verificação dos agentes políticos envolvidos.

O sistema de governo adotado no Brasil é o Presidencialismo, no qual o chefe do poder executivo detém de competências e prerrogativas não só de direção, mas também de escolha da agenda legislativa a ser votada pelo Congresso Nacional. A Constituição Federal de 1988, como já foi aqui tratado, estabelece ser competência exclusiva do Presidente a iniciativa de leis orçamentárias e tributárias.

Nesse contexto, para viabilizar as propostas de governo do executivo, forma-se uma base por meio das coalizões políticas, com o intuito de viabilizar a governabilidade do Presidente no parlamento. Sem a atividade parlamentar e o presidencialismo de coalizão, os programas de governo estariam gravemente prejudicados.

A factibilidade das políticas econômicas sempre teve estreita relação com governabilidade ou a crise desta. O país assolado por uma instabilidade em suas finanças inviabiliza a concretude das suas políticas, tornando a concretude de seus objetivos, ou seja, a efetivação das finalidades traçadas pelo poder executivo, altamente prejudicada.

Daí porque a Constituição Econômica e as políticas de cunho fiscal têm ganhado cada vez mais espaço nas agendas legislativas. Uma sociedade cada vez mais complexa, fundada em uma política financeira de aspectos sociais, mas também com cunho liberal,

representada por um sistema político pluripartidário, exige uma renovação na relação Estado, Mercado e Democracia.

Essa renovação já vem ocorrendo de forma paulatina quanto ao aspecto Estado e Mercado. Como já mencionado, a Carta de 1988 possui um aspecto intervencionista na economia, não se limitando apenas à previsão geral de normas desta matéria, mas propõe uma atuação efetiva do Estado, com o escopo de garantir os direitos sociais tutelados na Constituição.

É mediante as leis intervencionistas sociais e, principalmente, da Constituição Econômica que se torna exequível a realização das políticas de governo. Fabio Konder Comparato (1965) explica que é por meio desse conjunto de regras que o Estado se utiliza na realização de sua política de Governo, visando, assim, atingir as estruturas do sistema econômico, com o escopo de implementar o aperfeiçoamento da dinâmica tributos e gastos, alcançando as estruturas sociais e superando o subdesenvolvimento.

Percebe-se que a Constituição Econômica pode ser utilizada como meio de manipulação entre política e âmbito fiscal. Nesse cenário, as coalizões vão ganhando cada vez mais espaço. Essa nova proposta intervencionista, ou seja, a estratégia moderna para imposição de interesses públicos sobre o sistema posto com o escopo de realizar o Estado do Bem-Estar trazida na Constituição atual, exige uma atuação recíproca entre os poderes legislativo e executivo.

Esses objetivos de promoção do Estado do Bem-Estar social - política de Estado constitucionalizada – necessitam de programas de governo para sua facticidade. E, diante da dinâmica política brasileira que hoje se apresenta, o poder executivo não consegue, por si só, essa concretização.

A governabilidade de um Presidente ou de partidos de situação necessita de suporte de outros partidos e de seus líderes, os quais assumem um papel crucial “nas atividades legislativas, pois as lideranças são responsáveis por expressar as orientações partidárias às respectivas bancadas” (VICTOR, 2015, p. 122).

Diante de todo o exposto, percebe-se que a governabilidade de um país perpassa por sua estabilidade econômica. Nesse sentido, percebe-se no Brasil uma realidade na qual o Poder executivo vem formulando cada vez mais coalizões políticas – o chamado presidencialismo de coalizão – com a finalidade de realizar seus programas de Governo.

A DRU vem se mostrando um mecanismo eficaz de suprir uma necessidade financeira urgente do governo. Suas constantes emendas, abarcando cada vez mais receitas e

aumento do prazo de vigência da DRU têm sido utilizadas como instrumento de saúde econômica do Estado e, conseqüentemente, de governabilidade.

Não são poucos os argumentos contra a permanência da DRU entre os mesmos parlamentares que ratificaram a última emenda que a prorrogou<sup>29</sup>. Contudo, desde a sua criação, por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, já foi procrastinada por oito emendas, o que demonstra ter havido diversas discussões e coalizões para sua efetivação.

Por esta razão, a governabilidade do Brasil hoje perpassa pelas manobras do presidencialismo de coalizão, sendo o sistema econômico e a situação socioeconômica do país um dos mais constantes objetos de conflito e demanda entre os poderes executivo e legislativo no âmbito da atividade parlamentar.

Desta feita, é cada vez mais demonstrado que a Constituição Econômica é uma das normatizações mais indispensáveis para resguardar a governabilidade e vem sendo utilizada e reformada constantemente em situações de crises políticas-institucionais.

### **3.3 Governabilidade: Políticas Econômicas como solução para momentos de crise**

A governabilidade brasileira vem enfrentando momentos de crises nos últimos anos. A satisfatória condução das questões políticas perpassa não apenas a concretização dos projetos de governo em cada legislatura, mas demanda a execução dos direitos fundamentais visando ao desenvolvimento da nação.

A ingovernabilidade brasileira vem sendo tema de diversas discussões, artigos, livros e reportagens, perscrutando a compreensão das causas que geraram as mais diversas crises políticas, fiscais ou constitucionais.

Primeiramente, para se analisar um período específico de conturbação política que o país atravessou – ou atravessa – é imperioso discernir qual espécie de crise é a raiz das problemáticas. Uma crise dificilmente, quando se instala, aparece de forma isolada. Um desequilíbrio social pode ter por base uma crise fiscal e resultar em um colapso político.

Embora muitos defendam que as tensões tenham por base unicamente uma crise econômica e, com fundamento nessa premissa, conduzam seus programas de governo visando solucionar apenas o aspecto fiscal, devem ser consideradas as circunstâncias que fomentaram a tensão e suas possíveis soluções.

---

<sup>29</sup> EC 93/2016.

A obscuridade a respeito da especificação da crise enfrentada resulta no tratamento equivocado ou insuficiente para solucionar suas causas. Por esta razão, no presente trabalho analisar-se-á as medidas empregadas para sanar determinada crise e questionar criticamente se a solução foi satisfatória.

Não se desata uma problemática econômica sem atacar suas causas primárias, bem como não se resolve uma crise constitucional apenas com programas de governo. Ou seja, para cada instabilidade devem-se prescrever remédios adequados para o fenômeno analisado. Nesse sentido, será estudado se as emendas de DRU vêm sendo mecanismos eficazes na solução do problema.

Por esta razão, imperioso se faz uma clara diferenciação entre crise econômica, crise constitucional, crise constituinte e crise de governo. As tensões aqui apresentadas não se confundem e demandam tratamento específico para atacar suas causas próprias.

Conforme já foi salientado, normalmente essas problemáticas não se apresentam de forma isolada, o que exigiria um tratamento complexo e amplo para atingir e deslindar suas circunstâncias. A governabilidade contemporânea não será devidamente alcançada sem um tratamento pragmático e isento de suas raízes.

O princípio democrático nem sempre caminha conjuntamente com a pronta governabilidade política, visto que os mecanismos de decisão direta no direito brasileiro – plebiscito, referendo e iniciativa popular – são insuficientemente utilizados na práxis política nacional. As escolhas políticas para viabilizar a governabilidade acabam sendo concretizadas por meio do presidencialismo de coalizão.

Contudo, a própria realização efetiva da democracia exige uma governabilidade e projetos de governo que não se limitem a interesses pontuais políticos. Deve ir além. A implementação de uma governabilidade factível em momentos de crise exige para tanto a realização dos direitos dos cidadãos e da nação que elegeram seus representantes.

Por conseguinte, a governabilidade só será verdadeiramente atingida após uma correta identificação das crises enfrentadas e suas reais motivações e, com base em uma análise pragmática da causa, a formulação de programas de governo e de Estado, capazes de solucionar as demandas sociais, concretizando os direitos fundamentais há quase 30 anos constitucionalizados na Carta de 1988.

### *3.3.1 Crise de Governo, Crise Constitucional ou Crise Constituinte*

Muitas das fundamentações legislativas que deram ensejo às reformas constitucionais da DRU foram embasadas em momentos de crises que o país enfrentava e, para tanto, defendiam a necessidade de reformular a Constituição com o escopo de solucionar essas crises.

Tramita no Congresso, até mesmo, uma PEC<sup>30</sup> para refazer a Constituição e convocar uma nova Assembleia constituinte. Sua fundamentação consiste na crise democrática pela qual passa a sociedade brasileira, e, como única saída para solucioná-la, defendida pela PEC, deve o Congresso convocar uma nova Constituinte para repensar os alicerces do Estado Democrático de Direito.

Os critérios objetivos alardeados na PEC 298/2016 dessa “crise democrática” foram o impedimento da ex-Presidente, a cassação do Presidente da Câmara dos Deputados e a instabilidade das instituições democráticas – diga-se, instabilidade política. Percebe-se que o parlamentar autor<sup>31</sup> da PEC trouxe como razão uma problemática política e, como solução, uma nova Constituição.

A PEC supracitada demonstra uma cultura do Legislativo e do Executivo em sanar os mais diversos problemas sociais, do mundo do ser, com a simples imposição de novas medidas legais, muitas vezes criadas sem efeito fático. O que causa uma perda da força normativa e da credibilidade tanto do ordenamento legal como constitucional.

A presente dissertação busca compreender a viabilidade de modificações de políticas econômicas por meio de emendas ao texto constitucional, tendo por corte temático as emendas da DRU. Ao analisar os fundamentos das PEC percebe-se uma conjuntura de crise embasando e justificando a reformulação à Constituição de 1988.

Contudo, o problema não foi solucionado com a criação do Fundo Social de Emergência, ao contrário, foi postergado por meio de mais oito emendas constitucionais da DRU. Nesse contexto, faz-se necessária uma análise crítica e cuidadosa a respeito dos mecanismos então utilizados para solucionar problemas institucionais.

Destarte, deve-se entender qual o problema enfrentado para, só então, propor mudanças eficazes. É nesse ponto que o correto entendimento a respeito das principais crises enfrentadas no Brasil se apresenta de suma importância para indicar uma resposta objetiva à crise defrontada.

---

<sup>30</sup> PEC 298/2016.

<sup>31</sup> Rogério Rosso do PSD/DF.

Os momentos de crises não se apresentam de forma isolada. Usualmente, um problema político decorre uma crise econômica ou o contrário. Contudo, inicialmente far-se-á esse estudo paralelo de conceituação de crise de governabilidade, econômica ou constitucional.

Primeiramente, tendo por base a realidade circunjacente das emendas da DRU, importa distinguir as denominações crise constituinte de crise constitucional. Crise constituinte atinge todos os elementos estruturantes da Constituição, a forma de organização e concretização do poder. Em regra, quando comprovada essa espécie de crise, aconselha-se a feitura de uma nova Constituição através do exercício do Poder Constituinte originário.

Campos (2016) assevera que esses rompimentos drásticos constitucionais estiveram presentes principalmente nos séculos XX e XXI, considerando que grande parte das Constituições em vigor atualmente foram promulgadas nas últimas décadas do século XX, o que demonstra um forte embate das forças políticas em disputa da época.

Diferentemente, por crise constitucional entende-se uma inadequação pontual do texto constitucional à realidade posta. Ou seja, é a crise de um ponto da Constituição e não sua totalidade (BONAVIDES, 2015).

Para solucioná-la, o constituinte originário positivou o mecanismo de reforma ao seu texto originário, procedimento mais complexo, envolvendo o debate em dois turnos em cada casa do Congresso Nacional<sup>32</sup>. Importa ratificar que havendo um desajuste na Constituição, o problema só se resolverá caso seja factualmente resolvido, não apenas no âmbito normativo, mas, principalmente, na realidade social.

Uma alteração ao texto constitucional sem os devidos mecanismos de concretização dos direitos ali positivados não apenas não solucionará o problema, como esvaziará a força normativa da Constituição, envolvendo em simbolismos os direitos constitucionalmente positivados.

Neves (1994) subdivide os casos de legislação simbólica em forma de compromisso dilatório, confirmação de valores sociais e legislação álibi.

O caso de compromisso dilatório se apresenta quando uma lei é promulgada com o escopo de um anseio político, sem a prudência de prever mecanismos que viabilizem sua concretude no plano fático, ou seja, uma norma a qual não tem aplicabilidade imediata, sendo sua força normativa postergada.

---

<sup>32</sup> Art. 60, CF/88.

A segunda espécie de legislação simbólica prevista por Neves é confirmação de valores sociais de um grupo. Ocorre quando a lei é formulada para solidificar valores de um grupo, em detrimento de outro. Já a Legislação álibi se caracteriza por ser uma resposta a uma comoção pública.

A constitucionalização álibi vem responder a um público específico, mormente depois de crises institucionais. Cria-se um texto normativo que abrange conquistas do constitucionalismo liberal, social e democrático. Contudo, a problemática surge quando não há correspondência de efetivação desses direitos.

No que tange à Constituição Federal de 1988, essa ausência da concretização não é absoluta, pois a estrutura do Estado funciona de forma regular. A grande problemática encontra-se em estabelecer factualmente mecanismos de aplicabilidade da universalização dos direitos fundamentais.

Neves (1994) aponta para uma importante diferenciação conceitual entre “reformismo constitucional” e “reforma de Estado”. Reformismo constitucional é a própria emenda à Constituição Federal de 1988. Já a Reforma de Estado alcança uma alteração estrutural, ou seja, uma reorganização dos agentes públicos e suas funções.

Porém, no Brasil, quando há uma crise de governo, a solução apresentada é o reformismo, em outras palavras, o emendismo da constituição. O que torna a reforma à Constituição o próprio programa de governo para soluções de problemas. Daí surgem modificações que mostram o caráter simbólico da Constituição.

A análise reflexiva a respeito da reconstitucionalização simbólica assoma quando esta se torna permanente. Isto é, quando a reforma constitucional passa a ser periódica, indicando a incapacidade do governo – ou ingovernabilidade - de enfrentar problemas estruturais de forma satisfatória.

A ingovernabilidade vai ensejar uma incapacidade de concretização de políticas de governo. Contudo, atribui-se sempre a ausência de capacidade de governabilidade ao texto constitucional. Diante disso, Neves (1994) chama a atenção ao fenômeno da constitucionalização simbólica permanente, sendo que o reformismo constitucional é o novo episódio da reconstitucionalização simbólica.

O conceito de crise de governabilidade – ou ingovernabilidade – pode ser entendido quando um governo encontra-se em tal estado de instabilidade, que não possui a capacidade para solucionar os problemas sociais que lhes são apresentados na sua legislatura. Observa-se que a reconstitucionalização simbólica vem sendo constantemente utilizada para sanar dificuldades de governabilidade.

A crise de governabilidade é um estado de profundo descompasso entre as medidas aplicadas pelos agentes políticos que se encontram no poder e as demandas sociais exigidas. Caracteriza-se mediante a incapacidade de realização de seus programas políticos e quando seus agentes não detêm mecanismos para desempenhar as funções legalmente atribuídas.

A ingovernabilidade é a total ou parcial privação de meios de solução de demandas sociopolíticas. Quando se perde de forma consubstancial a realidade de exequibilidade entre os fins programáticos através dos programas de governo e a eficiência administrativa de seus políticos.

Bonavides (2015) engendra um paralelo entre a crise de governabilidade e a crise de inconstitucionalidade. A primeira seria quando houvesse a crise aguda de um só poder – o Executivo. A ingovernabilidade representaria a insuficiência de meios para o exercício do poder, tornando o governo incapaz de controlar a desordem institucional.

Contudo, a crise de inconstitucionalidade é muito mais grave: configura lesões irreparáveis no princípio da legitimidade toda vez que o poder constituinte, aparentemente legítimo, formula regras ou produz instituições em contradição com o bom senso, a realidade nacional e os limites de viabilidade receptiva do meio. Nessas circunstâncias, os perigos são muito mais sérios, assumem incomensurável gravidade. (BONAVIDES, 2015, p. 399).

Essa crise de inconstitucionalidade seria a derrocada do poder normativo da Constituição, vez que a própria Carta constitucional perde sua legitimidade e aplicabilidade, não sendo sanado nem através do Poder Constituinte reformador. Seria uma etapa mais avançada e crítica da ingovernabilidade. Ausência de liberdade e democracia efetiva na realização dos direitos fundamentais. Não é o caso vivenciado no Brasil.

### ***3.3.2 Crise Econômica: uma solução através de Políticas Econômicas***

No contexto de um Estado Social com a pretensão de materializar suas políticas públicas de âmbito social, a problemática da economia ganha especial relevância. Na busca de efetivação da Constituição Social, percebe-se uma Constituição Econômica progressivamente intervencionista.

Ao deparar com um estado de coisas atravessando uma crise econômica, a importância de políticas públicas de cunho econômico vem se mostrando instrumento hábil e indispensável na governabilidade e concretização dos projetos políticos. Como já tratado

anteriormente, as crises que abalam um governo geralmente são fenômenos conjuntos, dificultando sua avaliação de forma isolada.

Alterações constitucionais ou legais de matéria econômica visam justamente à adequação do direito através de providências que deslinde uma problemática socioeconômica, viabilizando, desta forma, a governabilidade. A crise econômica hodierna tem exigido, cada vez mais, a ingerência do Estado na busca do Bem-Estar social.

A interação entre política, direito e economia vem se tornando, principalmente com a Constituição Econômica de 1988, a centralidade dos critérios normativos para as reformas institucionais a serem realizadas em momentos de crise. O regulador econômico vem se inserindo, gradativamente, na promoção de políticas sociais.

Alguns fatores específicos demonstram a instabilidade econômica vivenciada nos últimos anos: a oscilação das taxas de juros, a alta do desemprego, o aumento da inflação e déficit no crescimento do produto interno bruto (PIB). A crise econômica vem representando um dos capítulos – talvez o de maior impacto – na crise política perpassada pelo Brasil nas últimas legislaturas. Coutinho (2012, p. 6), a respeito da interação sistêmica entre política e econômica, esclarece:

Seria por demasiado injusto e incoerente, além de simplista e redutor da complexidade, atribuir aos estudiosos da economia política, aos economistas em geral, as culpas dos sismos. Não; alguns bem que avisaram; muitos se fizeram de ouvidos moucos. A verdadeira crise econômica, da qual não se quer falar, seria uma crise instalada no seio da ciência econômica, porém na sua vertente *Economics*; indubitavelmente se afasta da “Economia Política”, que pressupõe uma atitude crítica, em abordagem interdisciplinar e envolve “juízos morais ou políticos”, porquanto se constitui como produto social, ciência social, voltada ao homem global (e não ao *homo oeconomicus*).

Na abordagem crítica dos entraves econômicos vivenciados no Brasil desde 2012, Coutinho, após elencar de forma sistematizada os efeitos econômicos negativos da crise, destaca a necessidade do estudo interdisciplinar, sendo inviável para um desenlace positivo a perspectiva isolacionista de cunho unicamente econômico.

Nesse diálogo travado entre política e economia, Bercovici (2011) certifica que os principais instrumentos de política econômica são a política fiscal, a qual engloba os gastos do governo e o sistema de tributação; e a política monetária desenvolvida pelo Banco Central, o qual disciplina as condições financeiras da moeda nacional.

Nessa definição clássica de políticas econômicas – embora outros setores de intervenção estatal também se enquadrem em seu conceito, a exemplo das empresas públicas

estatais e as empresas de economia mista –, o objeto da dissertação que aqui se propõe é uma análise da política fiscal adotada e reformada por meio de emendas ao texto constitucional.

A DRU se enquadra em uma escolha política de utilização do dinheiro público, arrecadado via tributo, a fim de estabilizar setores da econômica estatal. Tornando-se um ponto de convergência entre controle fiscal e decisão política.

Devem-se perscrutar essas políticas como um método de análise do direito e da realidade posta, mediante a incorporação das mesmas como parte integrante da realização da Constituição Econômica em busca da efetivação do Estado Social e suas demandas.

A Constituição Econômica passa a ter uma dupla instrumentalidade (REICH, 1977 *apud* BERCOVICI, 2005), tanto tem como escopo direcionar o processo econômico capitalista de mercado, como pode ser empregado como meio de transformação da economia e solução de crises, incorporando em seu bojo a política, bem como a economia.

Desta forma, essa dupla faceta das políticas econômicas possibilita ao Estado uma maior ingerência na manipulação da realidade posta, visando alcançar os objetivos positivados não apenas na normatização jurídica, mas também escopos de caráter eminentemente políticos.

O programa econômico de Estado positivado na Carta de 1988 tem por objetivo a superação do subdesenvolvimento, possibilitando estruturas mínimas de realização dos direitos fundamentais. E, com fundamento nesse programa de Estado, os governos, mormente em períodos de perturbação econômica, traçam programas econômicos vinculados a um momento de crise pontual vivenciado pelo país.

Compreende-se então que uma vez constatados os elementos de determinada crise econômica, devem ser criados programas de governo com fulcro na normatização dirigente da Constituição de 1988. Contudo, o que se tem observado, particularmente ao examinar as emendas da DRU, são saídas propostas de alteração do próprio texto constitucional, no lugar de conjugar os ditames constitucionais – solução a longo prazo - com políticas específicas – resoluções a curto prazo.

O Brasil é visto como um país em busca da sua construção econômica, estabilização das instituições e transformação das relações sociais. Por essa razão, encontramos na Constituição diversas normas de caráter diretivo, cujo escopo é superar as graves diferenças sociais e possibilitar a factualidade das demandas de cunho fundamental.

Esse contexto torna os programas de governo econômico instrumentos indispensáveis na resolução e intervenção das problemáticas políticas e econômicas.

Bercovici (2011, p. 482) enfatiza a finalidade contida no artigo 219<sup>33</sup> da Constituição Federal de “internalização dos centros de decisão econômica do país”, por meio tanto de mandamentos constitucionais como leis federais.

Isso deixa claro que as políticas de cunho econômico não devem se limitar à previsão constitucional, primordialmente quando pretendem sanar uma crise específica de natureza política ou fiscal. Recomenda-se a utilização mútua de outros mecanismos legais para realizar essa ingerência no sistema econômico.

Diante do exposto, percebe-se, de forma inegável, o caráter direcionador e intervencionista da Constituição de 1988, trazendo como fim principal, no que se refere às normas de ordem econômica, o avanço social por meio da superação do subdesenvolvimento nacional.

Essa característica se mostra ainda mais notória quando se pretende solucionar uma situação de crise socioeconômica. O intervencionismo estatal é apresentado como uma imposição de interesses públicos em um sistema capitalista, isto é, defrontando-se com uma problemática de cunho econômico, a resposta apresentada dever ser a que melhor realize o programa estatal do Bem-Estar Social.

Em outras palavras, “o intervencionismo salta para os espaços deixados pelo mercado. O direito é usado como seu mais poderoso recurso para obter resultados específicos” (REICH, 2011, p. 757).

Desta forma, frente às constantes dificuldades econômicas de superação de um país ainda periférico e de economia capitalista, o governo se depara com um desafio ao tentar realizar seu programa político sobrepujando as constantes instabilidades que o Brasil vem vivenciando.

### ***3.3.3 Criação do Fundo Social de Emergência (FSE)***

A governabilidade vem se mostrando mecanismo complexo de condução de políticas públicas, demandando um sincretismo harmônico de tomada de decisões do Poder executivo e legislativo, objetivando, em um cenário maior, o desenvolvimento nacional.

Contudo, hodiernamente a governabilidade vem demonstrando ser de difícil manejo, considerando as mais diversas crises que o Brasil vem atravessando. Conforme aqui

---

<sup>33</sup> Art. 219, da CF/88: “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.”

já ratificado, a Constituição Federal é constantemente reformada com o escopo de solucionar as adversidades econômicas, fiscais, políticas ou sociais.

A Constituição, principalmente após a corrente neoconstitucional, destaca-se não apenas por determinar as estruturas básicas de divisão e controle do poder ou previsão de direitos fundamentais. Mas, principalmente, “por definir o equilíbrio de forças entre estado e sociedade, além de ostentar um significado simbólico e ideológico ao proteger valores e princípios de uma comunidade política” (CAMPOS, 2016, p. 9).

Essa constante interação entre política e direito é demonstrada na escolha das matérias que vão sendo, paulatinamente, reformuladas no texto constitucional. Nesse contexto, o direito tem cada vez mais amortizado as dinâmicas econômicas junto às problemáticas políticas.

Essa força simbólica e ideológica presente no texto constitucional se constata ao observar os ciclos de mudanças pelos quais o Poder Constituinte derivado se apresenta e remodela as políticas econômicas em seu próprio texto.

A exemplo da utilização da Constituição para viabilizar a governabilidade, tem-se as oito emendas constitucionais da DRU, criadas e postergadas em momentos de crise econômica vivenciada pelo país, o que ratifica ser a reforma à Constituição instrumento utilizado, progressivamente, pelo poder Executivo para viabilizar sua governabilidade.

A DRU teve como origem o Fundo Social de Emergência (FSE), inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias por intermédio da Revisão Constitucional nº1 de 1994<sup>34</sup>.

O instituto da revisão constitucional encontra-se previsto no art. 3º<sup>35</sup> da ADCT de 1988, estando limitado nas previsões do § 4º do art. 60 da CF/88. A finalidade do procedimento revisional da Constituição era, após cinco anos de promulgação da Carta, analisar os múltiplos desafios existentes no Brasil tanto no contexto interno, como externo e perfazer as mudanças necessárias para adequar o texto constitucional à realidade enfrentada.

De caráter transitório e procedimento simplificado – votação por maioria absoluta em sessão unicameral do Congresso Nacional –, a revisão constitucional só pode ser realizada uma única vez, ou seja, sua aplicação exauriria a competência prevista no ADCT. Desta feita, deixou de ser possível uma nova revisão após a mesma ter sido efetuada em 1994.

---

<sup>34</sup> Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994.

<sup>35</sup> Art. 3º, da ADCT: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

Alguns doutrinadores, a exemplo de Bonavides (2015), fazem severas críticas de como procedeu à revisão de 1994. Defende esse jurista que a revisão apenas deveria ter ocorrido caso o plebiscito de 1993 tivesse alterado o regime republicano ou a forma de governo presidencialista.

Para Bonavides (2015), o escopo da revisão seria adequar a Constituição Federal a possíveis modificações no regime republicano ou presidencialista. Deste modo, a revisão constitucional estaria vinculada ao resultado do plebiscito. Tendo a população brasileira, por meio do plebiscito, mantido o presidencialismo e o regime republicano, a revisão constitucional teria perdido seu objeto.

Não foi essa a corrente adotada pelo Congresso Nacional, tendo ocorrido regularmente o procedimento de revisão e sido inseridas seis<sup>36</sup> novas emendas de revisão à Constituição Federal de 1988. Inclusive essa matéria foi objeto de ADI<sup>37</sup>, e o Supremo decidiu que o resultado do plebiscito de 1993 não tornou sem objeto a revisão prevista no art. 3<sup>a</sup> da ADCT.

Desta feita, tendo ocorrido regularmente, uma das inovações da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 1 foi a criação do Fundo de Emergência Social, cujo objetivo era o saneamento financeiro da Fazenda Pública e a estabilização econômica. Teve um caráter emergencial justificado, à época, para possibilitar que o Governo conseguisse regularizar suas contas internas buscando um equilíbrio fiscal construído em bases permanentes e não por meio de normas da ADCT.

O FSE foi inserido a partir do art. 71 da ADCT, cuja duração, a priori, seria o exercício financeiro de 1994 e 1995, e tinha como fim arrecadar recursos de tributos, como o imposto de renda, imposto sobre propriedade territorial rural, contribuição social sobre o lucro (CSLL) e de todos os impostos de competência da União.

Tendo sido proposto ainda no governo do Presidente Itamar Franco, sua justificativa deu-se devido ao momento de instabilidade política decorrente do afastamento do então Presidente Collor. Uma crise política, agravada por um déficit econômico, justificou a revisão constitucional e a criação do Fundo em comento.

Uma vez que o cenário político voltava-se ao impeachment do ex-Presidente Collor, naquele exercício financeiro não foi possível votar a Lei Orçamentária Anual, e, considerando que por previsão constitucional não poderia haver gastos públicos sem autorização legislativa, a solução apresentada foi alterar a Constituição e desvincular 20%

---

<sup>36</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro\\_ecr.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm)>.

<sup>37</sup> STF, ADI 981 MC/PR, Rel. Min. Néri da Silveira, julgada em 17/12/1993, Tribunal Pleno, DJ de 05/08/1994.

(vinte por cento) da arrecadação de determinados tributos para o exercício financeiro de 1994 e 1995.

Não foi o que aconteceu. Com a economia nacional passando por um importante momento de modificações após a implementação do Plano Real, os parlamentares aprovaram a criação do FSE para possibilitar uma maior liberdade na administração dos gastos públicos, objetivando o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica.

Após os dois exercícios financeiros, o Fundo Social de Emergência seria encerrado, tendo, em teoria, possibilitado as reformas administrativas, tributárias e da previdência social. Vinte anos após a execução do FSE, ainda se discutem reformas tributárias e da previdência.

Em 1995, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi elaborada a PEC 163, cujo objetivo era aumentar o tempo de vigência do FSE. Em 2017 a Constituição Federal de 1988 já foi reformulada oito vezes para postergar a DRU – por meio da emenda constitucional 27 de 2000 modificou-se o nome para Desvinculação de Receitas da União.

Diante da análise a respeito da governabilidade em momentos de crise, mormente quando de cunho econômico, percebeu-se que os governos têm se utilizado gradativamente da reforma ao texto constitucional como solução para o problema da governabilidade.

Uma instabilidade política, econômica, fiscal ou governamental vem sendo remediada por de constantes reformas ao texto da Constituição de 1988, fazendo-se questionar se no plano fático vêm se empregando mecanismos de solução real para as crises enfrentadas.

A Constituição Federal vem sofrendo uma influência maior dos fatores reais do poder – como o econômico e político – do que tendo garantido sua força normativa. O que leva a ser analisado se esse conjunto de reformas vem possuindo um valor muito mais simbólico do que real na conjuntura político-constitucional do Brasil.

#### **4 ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À DRU: VERIFICAÇÃO DE RUPTURA DO PODER CONSTITUINTE REFORMADOR**

O fenômeno das Constituições modernas como primado do Estado Democrático de Direito surge com as revoluções liberais oitocentistas. A conquista do então Estado Liberal almejava assegurar o equilíbrio entre os poderes instituídos e a defesa das liberdades individuais.

A evolução social e os fatores históricos remodelaram a compreensão de Constituição, considerando as peculiaridades do contexto no qual a Carta estava sendo promulgada. Com o advento da Primeira Guerra Mundial e as transições culturais que as nações ocidentais vivenciaram, a Constituição passou a ser o documento de salvaguarda dos direitos fundamentais, em especial, a dignidade da pessoa humana.

No Brasil, após um período ditatorial e com a redemocratização, a Constituição de 1988 nasce em meio à corrente teórica do neoconstitucionalismo, a qual se caracteriza por uma renovada força normativa do texto constitucional. Nessa perspectiva, remodela-se todo o entendimento acerca do sistema de normas jurídicas.

Sendo o texto constitucional o alicerce jurídico-dogmático de toda a ordem normativa (CAMPOS, 2016), deve-se perscrutar a validade formal e material das reformas que vêm sendo executadas à Carta de 1988. O respeito aos critérios formais de criação da norma constitucional não a torna, por si só, legítima.

A análise do processo reformador através de uma visão crítica fundamentada nos princípios de uma Constituição eminentemente analítica, social e dirigente exige uma motivação própria aos seus elementos caracterizadores. Em outros termos, perquirir a legitimidade de uma emenda ao texto constitucional deve ser realizada embasada em seu contexto sociopolítico e, especialmente, na conjuntura caracterizadora da Constituição de 1988.

Com base nessas premissas, far-se-á um estudo acerca das emendas constitucionais da Desvinculação de Receitas da União – EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007, EC 59/2009, EC 68/2011 e EC 93/2016, averiguando sua conjuntura política e sua fundamentação, com o escopo de compreender se sua origem embasou-se em uma crise política, econômica ou constitucional.

A DRU, originalmente denominada Fundo Social de Emergência, foi inserida no texto constitucional, no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a

justificativa da estabilização econômica e ajuste fiscal, sendo inserida na ADCT justamente por seu caráter transitório, o qual valeria nas legislaturas de 1994 e 1995.

Questiona-se se uma crise política e econômica são justificativas legítimas para alterar um texto constitucional, bem como se sua fundamentação foi corretamente aplicada ou se, ao contrário, as constantes reformulações ao texto constitucional conteriam uma força simbólica de tal sorte que prejudicaria a força normativa do texto de 1988.

Busca-se uma elucidação a respeito da real motivação e finalidade das emendas da DRU, mormente no seu aspecto político, averiguando se o Poder Constituinte derivado foi corretamente – no seu aspecto material – aplicado ou se há uma ruptura do mesmo.

Neste contexto, o escopo aqui almejado é elaborar um diagnóstico político-constitucional das emendas da DRU, perquirindo se as mudanças constitucionais trouxeram a resposta fática esperada, solucionando o problema econômico ou político que lhe deu origem, ou se, diferentemente, tem se construído um quadro de procrastinação por meio de reforma constitucional.

Ademais, considerando ser a Constituição Econômica de 1988 um texto intervencionista e dirigente, observar-se-á se a DRU é um fenômeno próprio do constitucionalismo brasileiro do século XXI ou se poderia ser classificada como um episódio de reformismo simbólico constitucional traçado por Neves (1994).

#### **4.1 Atos das Disposições Constitucionais Transitórias: o caso da DRU**

A Constituição Econômica não se resume a um bloco normativo contido no Título VII da Constituição Federal. Seus elementos permeiam toda a Carta constitucional, encontrando normatização econômica também no Ato de Disposições Transitórias Constitucionais (ADCT).

Por essa razão, normas constitucionais de caráter econômico podem ser encontradas ao longo de toda a Constituição de 1988, desde a proteção à propriedade e a livre iniciativa nos primeiros artigos a regras disciplinando questões transitórias de natureza fiscal.

A criação do Fundo Social de Emergência e, posteriormente, as oito emendas da DRU foram alterações executadas na ADCT. A escolha do legislador constitucional ao inserir a DRU nas normas transitórias traz uma relevante perspectiva acerca da Desvinculação de Receitas da União.

Para uma compreensão analítica a respeito destes institutos, deve ser observada a natureza constitucional das normas de DRU. A escolha por disciplinar a presente matéria em

um corpo normativo específico da Constituição traz importante consequência sobre a finalidade de sua criação.

#### *4.1.1 Natureza da ADCT*

Não há grandes controvérsias a respeito da natureza jurídica da ADCT. Considerada norma constitucional equivalente ao restante do corpo da Constituição de 1988, tanto por ter sido criada através do exercício do Poder Constituinte originário, bem como por haver a previsão de sua alteração ser feita respeitando os mesmos requisitos do art. 60 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, as normas da ADCT iniciam um Título específico<sup>38</sup>, com uma numeração própria e inicial, atestando uma diferença estrutural em comparação com as demais regras e princípios da Constituição Federal. Todos os elementos da Constituição possuem um significado expressivo. Essa reordenação a respeito das normas da ADCT foi estruturada pelo Constituinte originário com um fim próprio.

No que tange à renumeração da Constituição de 1988, o Ministro Moreira Alves explana que a “autonomia da numeração se justifica por motivo de ordem prática: o de evitar, no texto permanente da Constituição, dispositivos que, exaurida totalmente sua eficácia provisória, perdem exemplo” (STF, ADI 830 DF, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 14/04/1993, Tribunal Pleno, DJ de 16/09/1994).

Destarte, considerando que toda norma constitucional carrega em si uma finalidade, a própria nomenclatura escolhida pelo constituinte originário para tratar dessa matéria deve ser analisada a fim de entender o escopo das normas introduzidas e reformadas no Título X.

Por Ato de Disposições Transitórias Constitucionais percebe-se uma clara natureza de transitoriedade, de contingenciamento do assunto constitucionalizado. O tratamento dispensado ao ADCT era regularizar as situações singulares entre o ordenamento jurídico passado e a Carta de 1988.

As normas transitórias estiveram presentes nas Constituições brasileiras desde a Constituição de 1891. Contudo, não houve uma estruturação harmônica quanto a sua finalidade. Cada Constituição passou a tratar na ADCT de matérias que eram relevantes em seu contexto de publicação.

---

<sup>38</sup> Título X da Constituição Federal de 1988.

No mesmo diapasão, constata-se que não há uma similitude de temática na ADCT de 1988. Há normas que tratam especificamente de momento de transição, como os artigos 3º e 4º<sup>39</sup>, e outras regras cujo objeto é assegurar situações vigentes ao tempo da Constituição anterior<sup>40</sup>.

Gilmar Mendes (2017) verifica que as normas da ADCT podem ser subdivididas em três blocos distintos, segundo sua finalidade: discorrer acerca de questões transitórias entre os dois ordenamentos jurídicos; excepcionar uma regra geral que consta na Constituição e, por último, remanejar artigos do corpo constitucional de forma delimitada, ou seja, tratar de assuntos concretos que devem permanecer excepcionados apenas por um prazo específico, sem alterar a regra existente na Constituição.

A criação do FSE e as emendas da DRU enquadram-se no terceiro caso supramencionado. O objetivo do legislador foi excepcionar a vinculação das receitas tributárias constitucionalmente estabelecidas, mas apenas por um período de curta duração – no caso do FSE eram os anos de 1994 e 1995. Sem que com isso, modificasse de forma definitiva o direcionamento previsto na Constituição.

Uma importante observação quanto à ADCT é sua construção inicial e a presente situação. Com a promulgação da Carta de 1988 havia setenta artigos disciplinando as matérias da ADCT. Hoje, em decorrência do Poder Constituinte reformador, as normas de disposição constitucional transitória somam cento e quatro artigos.

#### ***4.1.2 Criação da DRU: o direito econômico na ADCT***

A Constituição de 1988 se caracteriza por conter valores liberais em paralelo com direitos sociais. Quanto à Constituição Econômica, esse elemento se torna ainda mais perceptível, vez que se encontram traços de proteção econômica e livre comércio, contudo com um viés intervencionista voltado à realização dos direitos fundamentais e o desenvolvimento nacional.

As normas de caráter econômico e financeiro perpassam todo o texto constitucional, estando, também, referendados na ADCT. A Criação do fundo social de

---

<sup>39</sup> Arts. 3º e 4º da ADCT: “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Art. 4º. O mandato do atual Presidente da República terminará em 15 de março de 1990.”

<sup>40</sup> Art. 19 da ADCT: “Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.”

emergência e, posteriormente, alterada a sua denominação para DRU, a qual foi motivo de oito emendas constitucionais, surgiu com o escopo de excepcionar regras fiscais e suas destinações.

O orçamento público é marcado por haver um forte controle de seus fins, seja em âmbito constitucional ou legal. Todos os créditos arrecadados através da competência fiscal do Estado encontram-se vinculados a uma finalidade específica, seja através de mandamentos constitucionais, seja através das leis orçamentárias. União, Estados e Municípios devem aplicar o dinheiro arrecadado segundo destinação especificada em lei.

Esse rígido controle legal das destinações visa balancear os gastos públicos com a função de ente concretizador dos direitos sociais previstos na Constituição. Contudo, principalmente em momentos de crises, essa rigidez fiscal vem sendo utilizada como fundamento para os problemas econômicos enfrentados.

Em 1993, devido a uma séria crise política decorrente do afastamento do ex Presidente Collor, o Congresso Nacional não votou a Lei Orçamentária Anual, agravando uma forte volubilidade econômica, na qual o Brasil passava por constantes trocas de moedas nacionais. O FSE foi criado com o escopo de controle das contas públicas e mecanismo de intervenção na economia, inserindo o artigo 71 na ADCT<sup>41</sup>:

Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

O legislador reformulou a Constituição para excepcionar a vinculação de receitas nas normas da ADCT justamente por seu caráter temporário: o FSE deveria existir apenas durante os anos de 1994 e 1995, findos os quais, voltaria a reger a regra geral de destinação fiscal.

Conforme já examinado, o escopo das normas da ADCT é o seu caráter de brevidade, afastando temporariamente a incidência constitucional em casos específicos por um período temporal delimitado e de forma fundamentada.

Contudo, após vinte e três anos da criação do FSE, o legislativo já segue na oitava emenda da DRU, hoje com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2023. Logo, somando-se todo o tempo, essa excepcionalidade perfaz trinta anos de desvinculações de receitas.

---

<sup>41</sup> Cf. art. 1º da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de março de 1994.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito da constitucionalidade da DRU no Recurso Extraordinário 537.610/RS, no qual o Ministro Cezar Peluzo fundamentou sua constitucionalidade no argumento de que a vinculação fiscal não é uma cláusula pétrea, não havendo quaisquer irregularidades na sua desvinculação via emenda constitucional.

O entendimento adotado no Recurso Extraordinário supramencionado é de que a DRU não estaria criando um novo imposto, diferentemente dos já trazidos na Constituição, apenas desvinculando parte das receitas para um fim diverso do trazido no texto constitucional, isso porque o elemento diferenciador do tributo não é sua destinação final, ou seja, o que estabelece ser um imposto ou uma taxa não é sua finalidade, mas sim a especificação legal do fato gerador.

Superada a questão acerca da sua constitucionalidade, deve-se perscrutar se fere o escopo fim de transitoriedade da ADCT, tendo em conta que vem sendo demonstrado que a cada crise econômica posterga-se o prazo de vigência da DRU, perdendo a característica de contingência que deveria reger sua validade.

#### **4.2 DRU: o diagnóstico político-constitucional**

O perfil intervencionista da Constituição Econômica, com a principal finalidade de promover o desenvolvimento social do país, vem representado principalmente em seu papel ativo de promoção de políticas públicas e efetiva concretização dos direitos fundamentais previstos na Carta de 1988.

Para viabilizar seus objetivos através do suporte financeiro, os constitucionalistas originários vincularam diversas receitas fiscais para áreas como saúde, educação e previdência. Com essas receitas vinculadas a fins previamente especificados na Constituição, o Poder Executivo tem pouca liberdade orçamentária para estruturar suas políticas econômicas de governo.

Esse engessamento constitucional vem se mostrando mais problemático para a governabilidade quando o poder executivo enfrenta crises econômicas. Buscando uma saída para burlar essas determinações constitucionais e viabilizar a factualidade de suas políticas de governo, inseriram na ADCT a possibilidade de desvinculação de parte das receitas sob a alegação de temporariedade e instabilidade econômica e institucional.

Buscar-se-á uma compreensão mais elaborada dos motivos políticos, através das coalizões políticas da época, que levaram às oito reformas constitucionais, a fim de

diagnosticar o momento político-constitucional da promulgação das reformas da DRU e seus reais elementos motivadores, se político, econômico ou constitucional.

#### ***4.2.1 Emendas da DRU no governo de Fernando Henrique Cardoso***

Surgida em 1994, ainda sob a antiga denominação de Fundo de Emergência Social, a DRU teve sua criação no governo do ex Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua justificativa à época foi a instabilidade política derivada do afastamento do ex Presidente Collor de Mello, o que ocasionou a impossibilidade de aprovação da Lei Orçamentária Anual.

Considerando que não se pode gastar sem a aprovação da LOA, e aproveitando que o parlamento efetuava a Revisão Constitucional, foi adicionada em seus atos de disposições constitucionais transitórias a possibilidade de desvinculação de 20% da receita de alguns tributos<sup>42</sup> nos exercícios financeiros de 1994 e 1995. Teve sua realização limitada em apenas dois anos. Na época sua fundamentação era a estabilidade econômica e fiscal através da implementação de uma nova moeda nacional – O Plano Real. Seu fundamento, o qual consta na exposição de motivos 395 de 1993<sup>43</sup>, era conceder tempo para que o Poder Executivo propusesse medidas que conferissem estabilidade fiscal em bases permanentes.

Dentre as medidas que foram programadas se encontravam outras reformas constitucionais para repartir as competências sociais entre os entes estaduais, uma reforma da previdência e tributária. Contudo, vez que essas reformas não foram realizadas, no ano seguinte à revisão constitucional, o FSE foi objeto de uma nova proposta de emenda para prorrogar sua validade.

##### ***4.2.1.1 PEC 163/1995***

A proposta de emenda constitucional 163 de 1995 foi elaborada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo era a alteração dos artigos 71 e 72 do ato das disposições constitucionais transitórias, introduzidas pela emenda constitucional de revisão nº1 de 1994.

A PEC 163 foi transformada em emenda à Constituição nº 10 de 1996, a qual modificou sua denominação, passando a ser chamada de Fundo de Estabilização Fiscal,

---

<sup>42</sup> Imposto de Renda, Imposto sobre propriedade territorial rural, Imposto de Operação de crédito, câmbio e seguro, CLSS e todos os impostos e contribuições de competência da União.

<sup>43</sup> Emenda de Revisão nº 1.

demonstrando o claro objetivo da reforma de contornar uma crise econômica. O período de vigência original da PEC era até o ano de 1999, contudo a reforma foi votada para que a existência do fundo perdurasse apenas até junho de 1997.

Observa-se que o intuito inicial da PEC era que o fundo continuasse existindo por mais quatro anos. Após as discussões que levaram à reforma, ficou acordado que o poder executivo, para viabilizar sua governabilidade, utilizar-se-ia da desvinculação de receitas por mais um ano e seis meses, devendo após esse prazo ser respeitadas as regras constitucionais de destinação das receitas.

A justificativa para a redução temporal do FEF de quatro anos para um ano e seis meses foi que esse prazo inicial era demasiado longo para uma medida de caráter emergencial e transitório, tendo a Câmara dos Deputados reformado no sentido da diminuição temporal e aceito pelo Senado Federal.

No texto inicial da PEC 163 as deduções das vinculações incidiriam sobre o a arrecadação tributária bruta, antes mesmo da repartição de receitas estabelecida na Constituição para os Estados e Municípios, uma renda que iria se concentrar no Poder Executivo da União.

Posteriormente, a emenda 69 elaborada pelo Senador Freitas Neves à PEC 163, reestruturou esse aspecto de renda bruta, de tal forma que continuasse garantindo os recursos dos tributos aos fundos constitucionais Estaduais e Municipais. Assim, ficou estabelecido que primeiramente fossem direcionadas as rendas dos entes federais – decorrentes do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados - para, só então, desvincular 20% das receitas para uso de estabilização do fisco federal.

A motivação era de que o Fundo de Estabilidade Fiscal, na busca da estabilização econômica da União, não infringisse uma grave crise aos Estados, com consequências pré-falimentares aos mesmos, evitando uma piora nas desigualdades regionais. A forma como o Fundo Social de Emergência foi criado ia de encontro a mais de um dos preceitos da Constituição Econômica: a diminuição do subdesenvolvimento tanto nacional como regional, bem como a forma federativa do Estado.

No voto do relator, o Senador Jader Barbalho afirma de forma inequívoca que a criação do FSE e agora postergação do FEF é uma medida de política de governo econômica. Alega que essa desvinculação seria uma decorrência da excessiva rigidez da dotação orçamentária estipulada pelo constituinte originário, o que dificultaria a governabilidade em momentos de instabilidade econômica.

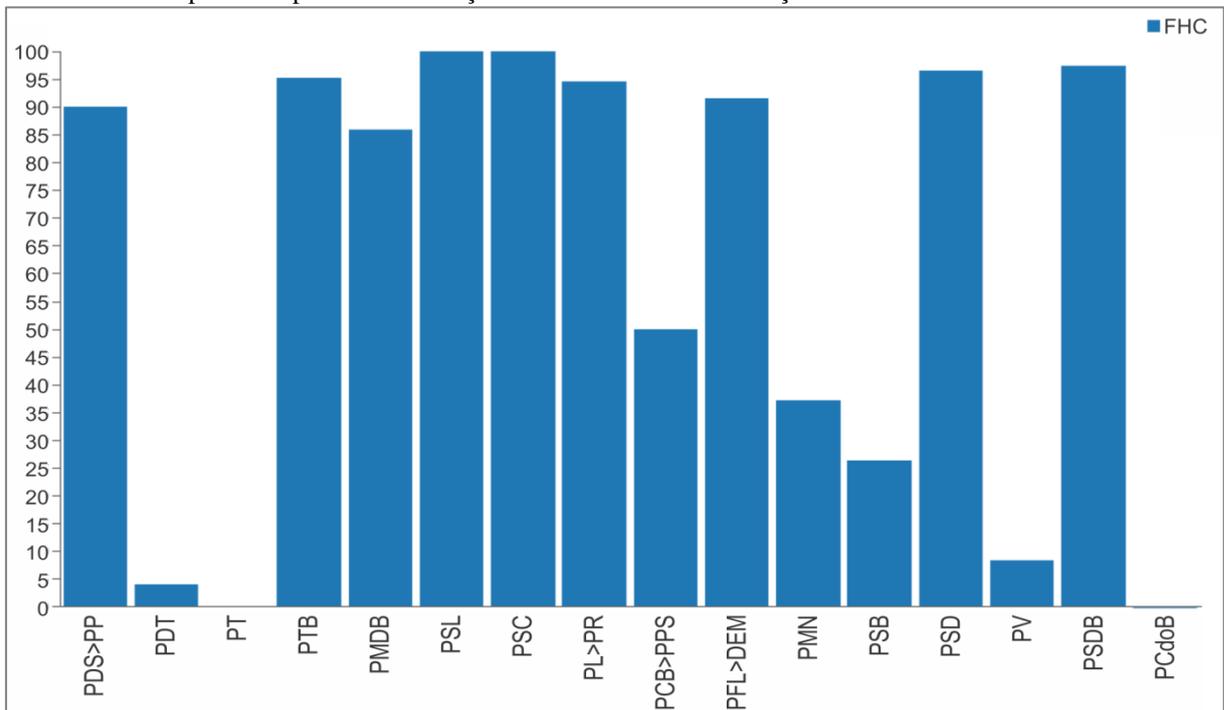
Defendia-se a vigência do FEF enquanto não fosse elaborada uma reforma fiscal menos rígida, o que possibilitaria o remanejamento das receitas da União em áreas consideradas pelo governo como primordiais em determinado momento institucional. No entendimento do relator da PEC no Senado, senador Jader Barbalho:

A contribuição efetiva do FSE para o sucesso do plano real deve-se à ampliação dos graus de liberdade do Governo Federal na condução de sua política fiscal, o que lhe permitiu remanejar recursos orçamentários de áreas superavitárias para as deficitárias, evitando assim a elevação do endividamento público.

Nesse sentido, restou claro que os votos tanto do Senado como da Câmara dos Deputados era pela prorrogação por apenas mais dezoito meses e a modificação da denominação, por não ser um fundo de assistência social, mas com claras finalidades de estabilização fiscal e econômica.

Visando a uma análise das votações da PEC 163 e, principalmente, à disciplina partidária correspondente a sua votação, o Gráfico 1, a seguir, demonstra como os partidos políticos se comportaram nas decisões acerca da vigência do FEF.<sup>44-45</sup>

Gráfico 1 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo FHC na votação da PEC 163



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

<sup>44</sup> Os gráficos trazidos no presente capítulo se referem às votações por partidos tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal e se seguiram o voto do Governo, no caso da PEC 163, do ex Presidente Fernando Henrique Cardoso, ou se foram oposição.

<sup>45</sup> Não foram desmembradas as votações nos dois turnos de ambas as Casas Legislativas vez que cada proposta de emenda constitucional traz em seu bojo diversas alterações sugeridas pelos parlamentares, as quais influem na aprovação da PEC, por isso foi feita uma média de todas as votações dos partidos nos dois turnos.

Tendo a PEC sido de autoria do Executivo, na época o PSDB, percebe-se uma baixa ou quase nula concordância dos partidos de oposição à época PDT, PT, PV e PCdoB, enquanto os demais seguiram os votos do Governo, como é o caso do PSL, PTB, PMDB e PSC.

Nas votações e sustentação oral dos parlamentares de oposição, percebe-se uma grande preocupação acerca dos recursos desvinculados e suas destinações, retirando verbas de áreas sociais para destiná-las a pagamento de dívidas públicas, o que poderia prejudicar a realização dos direitos fundamentais garantidos na Constituição.

O principal projeto de governo em 1996 era a estabilização da economia com o controle da inflação e o êxito do Plano Real. Considerado um governo liberal, sua governabilidade fundamentava-se mais no caráter econômico do que nos programas sociais. Nesse sentido, por meio do FEF viabilizou sua governabilidade.

#### *4.2.1.2 PEC 449/1997*

A PEC 449, transformada na emenda ao texto constitucional nº17 de 1999, foi proposta pelo Poder Executivo - o ex Presidente Fernando Henrique Cardoso – e tinha por principal objeto a postergação de validade do Fundo de Estabilidade Fiscal até o exercício financeiro de 1999.

Ressalta-se que na PEC 163, em seu texto original, já previa a vigência até o fim do exercício financeiro de 1999, tendo o governo tido uma derrota nesse ponto das votações da PEC passada, o qual ficou acordado que permaneceria até julho de 1997. Antes mesmo de esgotar seu prazo, o Executivo propôs uma nova emenda constitucional com o mesmo objetivo da PEC 163.

O embasamento para essa proposta é de que o tempo autorizado para a validade do FEF não foi suficiente para a estabilização econômica e suas reformas necessárias. O Ministro da Fazenda Pedro Malan e o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, Antonio Kandir, à época da propositura da PEC defenderam a prorrogação do fundo com o argumento de que a rigidez constitucional orçamentária não permitiria as reformas propostas pelo Poder Executivo.

Defendiam que a criação inicial do Fundo Social de Emergência tinha por escopo a estabilidade fiscal plena, sendo realizada por meio de reformas previdenciárias, fiscais e da administração pública. Se esse era o objetivo do fundo, uma vez que, até 1997, não teria

havido tempo hábil para o Congresso votar as propostas de emendas constitucionais apresentadas, requisitava-se sua validade até 1999.

Mais uma vez, se defrontada com uma problemática econômica e política, a solução apresentada para manter a governabilidade eram constantes reformas ao texto constitucional. Nas discussões da PEC 163, os parlamentares concluíram que o prazo de quatro anos era demasiado para a desvinculação das receitas e autorizado à permanência do FSE por apenas dezoito meses, voltava o poder executivo a requerer o mesmo pedido na PEC 449, a despeito da pouca mudança social, demonstrando, assim, a clara negociação das coalizões políticas à época.

Os parlamentares, inicialmente, decidiram pela validade do fundo apenas por um ano e seis meses, justamente pelo caráter excepcional da norma, sendo vetada a permanência até o final da legislatura. A PEC 449 já nasce eivada de embasamento fático, vez que da promulgação da emenda 10 à PEC 449 não houve alterações substanciais que justificassem o novo pedido.

O Ministro Pedro Malan, na fundamentação da PEC 449, justificou a necessidade para possibilitar que o próximo governo eleito em 1998 encontrasse um País com a economia estabilizada, de tal forma que fossem viáveis as reformas de concretização dos direitos sociais. Importa ressaltar que paralelamente se deliberava a reforma que possibilitava a reeleição presidencial.

Um dos argumentos favoráveis reiteradamente defendidos nas discussões da PEC é a crítica à excessiva rigidez orçamentária. Seu engessamento impossibilitaria o suprimento de despesas inadiáveis que não estavam previstas na LOA. Essa rigidez resultaria em um extenso rol de direitos sociais que momentaneamente se mostravam imprescindíveis, mas sem receitas fiscais para seu atendimento, vez que não estaria constitucionalmente previstos.

O Presidente da República, tendo tido uma vitória parcial com EC 10 de 1996, requereu, por meio de novas coalizões políticas, a prorrogação do fundo através de nova proposta de emenda à Constituição. O que torna a Carta de 1988 nada mais que um elemento do jogo político e dos interesses dos parlamentares e governantes. Sobre a prorrogação, o Deputado Sérgio Miranda (1997) em seu voto:

A contínua prorrogação deste expediente excepcional, implica na eliminação desta característica transitória, transformando as regras que disciplinam esse esdrúxulo fundo em regras permanentes. É exatamente a contínua prorrogação que descaracteriza sua transitoriedade. Na prática o Governo vem alterando dispositivos importantes do texto constitucional, relativos a aspectos federativos, tributários,

orçamentários, etc. sem que se submeta ao ônus dessa responsabilidade por estas mudanças.<sup>46</sup>

Em seu voto, Sérgio Miranda do PCdoB-MG, deixa clara a desvirtuação da ADCT através das constantes emendas com único objetivo de alargar o prazo de desvinculação do Fundo de Estabilidade Fiscal.

Na oportunidade das discussões, a bancada do PT votou pela inadmissão da presente PEC, sob a justificativa de que as normas transitórias serviriam para ajustar o ordenamento jurídico no decurso temporal de uma Constituição revogada e de outro texto constitucional que passava a vigorar. Isso tornaria o FEF uma norma anômala na ADCT, indo de encontro à própria natureza jurídica da mesma, considerando que o FEF tinha por escopo uma transição econômica, e não constitucional.

O deputado petista Paulo Bernardo na votação da PEC apresentou longo parecer a respeito da inconstitucionalidade de prorrogação do FEF, de como os Estados e FAT – Fundo de Assistência ao Trabalhador - estariam perdendo receitas, vez que 20% do PIS e PASEP e a totalidade do PIS efetuadas pelas instituições financeiras estavam sendo desvinculados para gastos discricionários da União, agravando o fato de não haver transparência nos gastos efetuados.

O argumento foi refutado pela Deputada Yeda Crusius, relatora da PEC 449, ao apresentar dados de crescimento do FAT nos anos de 1993 a 1997. A relatora defendeu que a renda do fundo dos trabalhadores cresceu de US\$ 9.951 milhões para US\$ 28.770 milhões, ao final de abril de 1997. Logo, a desvinculação não estaria prejudicando os investimentos em direitos trabalhistas.

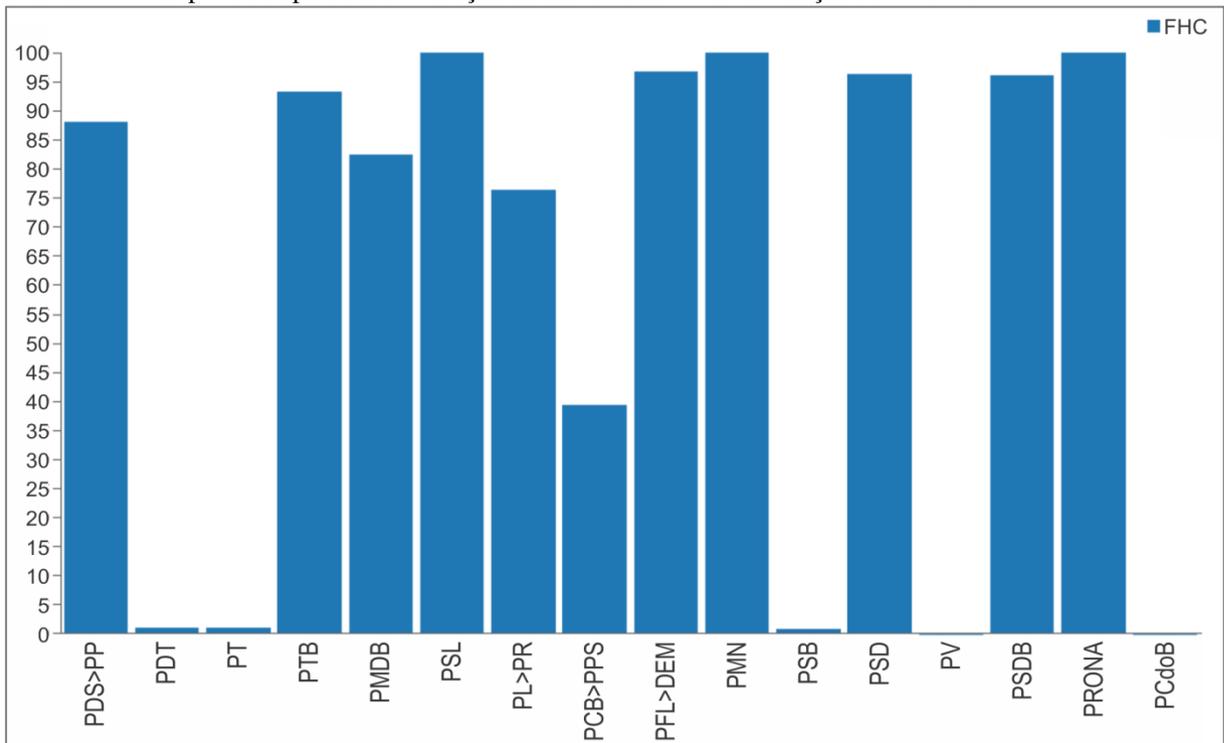
Dos dados supramencionados, percebe-se uma divergência não apenas com o tempo de duração do FEF, mas, principalmente, as receitas que estavam sendo retiradas de direitos sociais e sendo aplicadas em áreas marcadamente econômicas, como o pagamento de juros da dívida pública.

No Gráfico 2, segue o demonstrativo das votações dos partidos e as coalizões partidárias formuladas na PEC em comento:

---

<sup>46</sup> Comissão de Constituição e Justiça PEC 449.

Gráfico 2 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo do FHC na votação da PEC 449



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

Quanto aos votos da oposição, apreende-se que os partidos PT, PDT e PCdoB permanecem votando fechados contra o FEF. A mudança maior foi o PSB e PV, que saíram da base governista e se coligaram com a oposição, vez que houve uma considerável mudança de posicionamentos desses partidos.

Os partidos remanescentes da base governista mantiveram-se votando segundo os interesses do PSDB, tendo a PEC sido aprovada e o FEF alargado até o exercício financeiro de 1999. Vez que não houve uma substancial modificação na realidade posta brasileira, conclui-se, com base nas discussões congressistas, um rearranjo institucional das coalizões políticas, demonstrando, mais uma vez, tratar-se de questões eminentemente políticas e não constitucionais.

#### 4.2.1.3 PEC 85/1999

A PEC 85 foi proposta pelo Poder Executivo em 1999, no final da vigência da emenda constitucional 17/1997. Transformou-se na EC 27 de 2000. O objeto da proposta de emenda à Constituição era a desvinculação de 20% de impostos e contribuições sociais nos anos de 2000 a 2007, à exceção de transferências dos Estados e dos Municípios, os quais receberiam seu capital de forma integral.

Sua fundamentação é a desvinculação de receitas da União, com a finalidade de relativizar a rigidez orçamentária, de tal sorte que o governo possa aplicar recursos em áreas que considere inadiável sem um maior endividamento das contas públicas.

A PEC 85 deu origem à chamada DRU – Desvinculação de Receitas da União, contudo, sua base estrutural foi o Fundo de Emergência Social e, posteriormente, o Fundo de Estabilização Fiscal. A PEC em comento acrescentou o art. 76 no ato das disposições constitucionais transitórias.

A PEC surgiu em um contexto econômico com a estabilização do Plano Real, depois da emenda de revisão 01 e duas reformas constitucionais postergando prazo de vigência do FEF. Uma desvinculação, a priori, transitória, deu ensejo à criação da DRU com escopo de equilíbrio das contas públicas através de um programa fiscal de curto prazo, visando estabilizar a dívida pública em relação ao produto interno bruto nacional.

Fatores eminentemente econômicos e políticos ensejando, mais uma vez, reforma à Constituição. O ministro da Fazenda Pedro Sampaio Malan (1999), na exposição de motivos 291 da PEC, embasava que para uma harmonização em longo prazo da economia interna eram imprescindíveis reformas à previdência, fiscal, administrativa e trabalhista. A DRU daria o respaldo de sete anos para que o poder executivo, em conjunto com o parlamento, concretizassem essas reestruturações.

As normas contidas na ADCT, como aqui já foi salientado, têm por objetivo regular a transição entre dois ordenamentos jurídicos. Na fundamentação da PEC 85, a justificativa do poder executivo para inserir a DRU na ADCT foi que a desvinculação de receitas estaria regulando a transição econômica das normas postas na Constituição Federal e uma nova política econômica de governo.

A motivação supramencionada tem caráter político e não constitucional. Não há legitimidade doutrinária para que normas transitórias constitucionais regulem a vigência de uma Carta constitucional válida há doze anos, tendo, assim, a finalidade real de reajustar políticas econômicas de um governo específico.

O deputado Sérgio Miranda - PDT, em seu voto, ratificou a inconstitucionalidade da criação da DRU ao tratar como disposição constitucional transitória norma que ganha características de permanência, desvirtuando a natureza jurídica das normas da ADCT. Defendeu que a criação da DRU tem efeitos de revogar implicitamente mandamentos constitucionais, vez que a propositura de alterar a vinculação das receitas teria forte impacto político negativo, o que traria um considerável desgaste ao Governo.

Deputados de oposição ao governo FHC, Sérgio Miranda –PCdoB, Arlindo Chinaglia – PT, Dr. Rosinha – PT, João Coser – PT, Padre Roque- PT, Pompeu de Mattos – PDT e Celso Jacob - PDT apresentaram emenda à PEC para que a desvinculação de 20% não incidisse em nenhuma receita constitucionalmente destinada à área de saúde, educação e previdência. Emenda esta que não foi recepcionada.

O senador Lúcio Alcântara, em seu voto no Senado, ratificou que o momento de transição econômica – quase quinze anos de Plano Real - que o país enfrentava fundamentava as medidas de relativização das vinculações constitucionalmente estabelecidas. Isso porque, segundo o Senador (1999)<sup>47</sup>:

- a) O elevado grau de vinculação de receitas reduz substancialmente a margem de liberdade do governo federal para atender novas demandas sociais e econômicas que surgem normalmente no dia-a-dia da nação.
- b) A vinculação de receitas dificulta a poupança pública, pois quanto maior a arrecadação, obrigatoriamente maior será o volume dos gastos.
- c) Administradores públicos não encontram estímulos para aprimorar os métodos de gerenciamento, pois têm certeza de contar com recursos cada vez maiores, independente do indicador de desempenho.
- d) a inclusão de critérios rígidos de vinculação no texto constitucional sujeita a gerações futuras às prioridades de alocação de recursos públicos adotados no passado.

Do discurso supracitado percebem-se argumentos de cunho permanente que não seriam solucionados com uma medida de caráter transitório. A DRU com vigência proposta até o exercício financeiro de 2007 não modificaria o elevado grau de vinculação de receitas na Carta constitucional, nem proporcionaria, finda sua validade, a liberdade do governo federal para atender políticas que naquele momento histórico julgasse imprescindíveis.

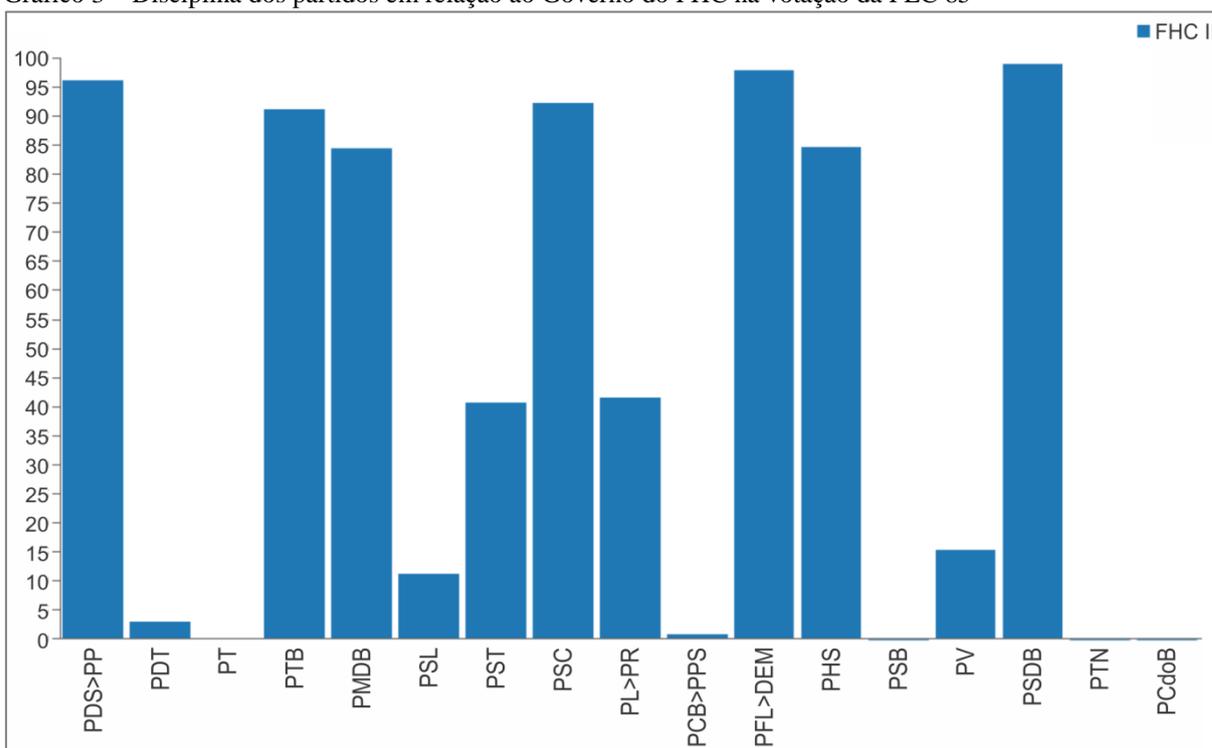
O que se percebe é, na verdade, uma burla às regras constitucionais estabelecidas pelo constituinte originário através de constantes emendas ao seu texto. Nas das discussões no Congresso, pouco se questiona agora acerca da sua constitucionalidade. Ao contrário, o Poder Executivo buscava desarticular certas receitas da DRU com finalidade de implementação de políticas de governo contingencial.

Ao final das votações tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, a DRU foi criada desvinculando 20% de todos os impostos da União e das Contribuições sociais no prazo de 2000 a 2003, tempo este que o Congresso julgou suficiente para que o Poder Executivo concretizasse seu projeto de governabilidade.

---

<sup>47</sup> Voto proferido no Senado Federal.

Gráfico 3 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo do FHC na votação da PEC 85



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

No aspecto da coalizão política, percebe-se uma queda de adesão à coalizão governista, principalmente no aspecto da vigência da DRU. A base aliada ao Governo votou pela sua duração até o exercício financeiro de 2007, tendo sido suplantada pelos partidos opositores, que diminuíram esse prazo até 2003.

Partidos como PT, PDT, PSB, PCdoB mantiveram sua bancada firme contra a proposta do Executivo, tendo ganhado adesão de partidos como PST, PL, PR e PPS, os quais votaram contra prorrogação da desvinculação até 2007.

#### ***4.2.2 Emendas da DRU no governo Luís Inácio Lula da Silva***

Após oito anos na Presidência da República, o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB - perde as eleições de 2002 para o Partido dos Trabalhadores – PT – tendo como consequência uma profunda mudança ideológica no Poder Executivo.

Durante os anos de governo do ex Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil vinha passando por uma remodelação econômica com a implementação do Plano Real e a regulação da hiperinflação que assolava o país. Adotando uma política de governo voltada para a estabilidade econômica e uma doutrina liberal, a DRU nasce em meio a esse cenário

com o fundamento de permitir a consolidação da economia através de uma maior liberalidade do Poder Executivo nos gastos públicos.

Em 1º de janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva passa a ocupar o cargo de Presidente da República do Brasil. Com um histórico de lutas sociais e um dos principais representantes do Partido dos Trabalhadores, após oito anos da Direita no poder, a Esquerda política domina o cenário do Poder Executivo com profundos impactos ideológicos.

O PT possui como diretiva partidária uma política mais acentuada de medidas sociais, voltadas para um fortalecimento e controle do Estado na economia. Luís Inácio Lula da Silva permanece como chefe do Executivo por oito anos, tendo, nesse período, sido promulgadas três emendas de alteração da DRU.

Nota-se não apenas uma forte mudança ideológica, mas uma readequação de novas políticas de governo sendo aplicadas com forte impacto tanto na economia como na política nacional.

#### *4.2.2.1 PEC 41/2003*

A PEC 41 de 2003, posteriormente transformada em EC 42 de 2003, foi de iniciativa do Poder Executivo e teve por objeto não apenas a desvinculação de receitas da União. Acompanhando um processo já iniciado no governo do ex Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Constituição brasileira vinha passando por constantes mudanças de ordem fiscal, com escopo de adaptação ao novo cenário econômico introduzido com o Plano Real.

A análise da PEC em comento se desdobra em alterações tributárias e fiscais, pouco sendo tratado a respeito da DRU. Quando do surgimento do Fundo Social de Emergência e, posteriormente, o Fundo de Estabilidade Fiscal, sua justificativa foi a transitoriedade da desvinculação de receitas para que o Poder Executivo tivesse ferramentas para sua governabilidade.

Para tanto, a desvinculação permitiria a estabilização da economia em curto prazo, uma vez que o Executivo não precisaria emitir novas moedas ou aumentar a dívida pública, e, em contrapartida, faria reformas estruturais que possibilitassem essa harmonização das contas públicas em longo prazo.

Esse arranjo englobaria a reforma da previdência, feita através da emenda constitucional 20 de 1998 e continuada com a reforma tributária da PEC 41. Dentre as suas principais modificações, podem ser elencados a transferência da CIDE para os Estados e

Municípios, o tratamento fiscal para as pequenas empresas e as medidas que evitassem o desequilíbrio na concorrência do mercado.

A DRU foi tratada em seu art. 3º<sup>48</sup>, tendo por principal modificação a alteração do prazo de vigência da desvinculação de 20% das receitas da União, a qual passa a ser válida até o fim do exercício financeiro de 2007. Com essa nova modificação constitucional, a DRU já vem sendo utilizada como mecanismo de governabilidade por treze anos, independentemente da ideologia partidária.

Mais uma vez, constata-se que o Governo, tendo sido vencido no requerimento da validade da DRU até o exercício financeiro de 2007, elabora nova PEC pensada às reformas tributárias para alcançar a prorrogação da DRU.

Os 20% de desvinculação teriam por objeto os impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, atingindo também seus adicionais e acréscimos decorrentes da lei. Conforme já estabelecido nas últimas emendas, esse montante não poderia reduzir a base de cálculo dos repasses aos Estados e Municípios, isso para que não houvesse um desequilíbrio fiscal nas unidades federativas.

Na justificativa para prorrogação da DRU, o então Ministro da Fazenda Antonio Palocci, assevera que a DRU é norma de importante política econômica de governo, e, embora a econômica esteja mais equilibrada quando do surgimento do FSE, “a cautela exige que se mantenha vigente tal comando até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam”<sup>49</sup>.

Acerca do discurso oficial da Casa Civil e do Ministério da Fazenda supramencionada, resta claro que embora a economia no ano de 2003 já alcançasse patamares de equilíbrio, a desvinculação de receitas havia se transformado em uma pedra basilar das propostas governamentais.

Uma medida introduzida na ADCT para fundamentar o sucesso da realização do Plano Real, treze anos após seu início, ainda era instrumento indispensável de política de governo, através do qual o Executivo se utilizava de uma burla constitucional – transitoriedade da DRU – como meio de concretização de suas políticas públicas.

---

<sup>48</sup> “Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, *a* e *b*; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, *c*, da Constituição.”

<sup>49</sup> Ato ministerial da Casa Civil e do Ministério da Fazenda nº 84/2003.

Pouco se foi analisado a respeito da DRU na PEC 41, tendo por objeto principal a remodelação do Sistema Tributário Nacional, contudo, na esteira da política de desvinculação de receitas da união, o Deputado Machado – PFL propôs, tendo sido rejeitado, a desvinculação de 20% das receitas estatais, de tal forma que os Estados brasileiros passassem a gozar da prerrogativa de utilizar 20% de seus tributos sem respeito aos mandamentos constitucionais. Proposta essa posteriormente atendida na EC 93 de 2016, criando a DRE e DRM.

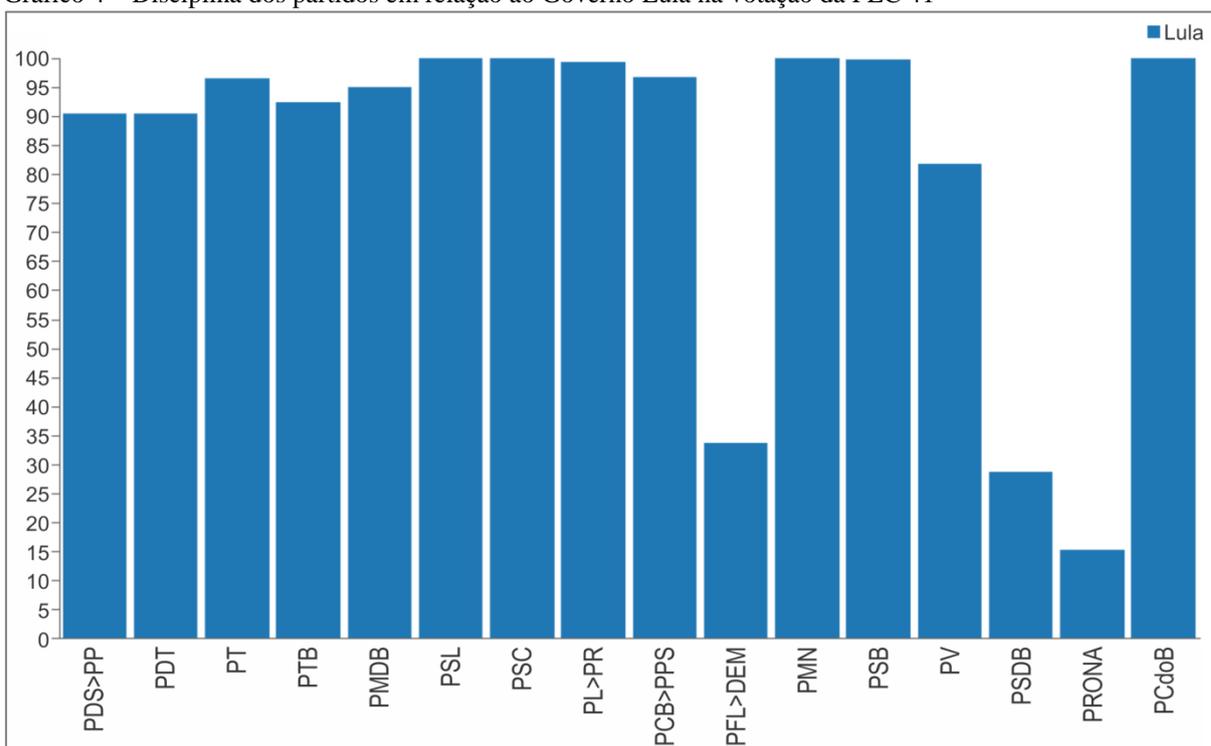
Importa ressaltar que a oposição à criação da DRU nas PEC anteriores se manteve inerte a respeito da sua prorrogação, ao contrário, em seu voto, o deputado Paulo Bernardo – PT (2003, EMC 92 PEC 41/2003) defendeu a reforma tributária e a prorrogação da DRU, asseverando que:

O governo Lula terá que enfrentar um desafio enorme pela frente, que é o de assegurar recursos suficientes para atender aos programas sociais e de fortalecimento da economia nacional, sem prejudicar as metas de equilíbrio fiscal. O atual quadro fiscal impede a adoção de qualquer proposta que implique em queda da arrecadação, porém é igualmente certo que não há espaço para uma ampliação da carga tributária, dado que o esforço fiscal exigido da sociedade brasileira é bastante alto.

Conforme supramencionado, pouco foi discutido sobre a legalidade da postergação da vigência da DRU, tendo sido proposta a EMC 155 à PEC 41 pelo deputado Inácio Arruda – PCdoB para que se retirasse da desvinculação a totalidade dos impostos da União, uma vez que se a política de governo do ex-Presidente Lula era respaldada nos programas sociais, não se podiam desvincular verbas constitucionalmente destinadas à educação e saúde, proposta que não foi aceita na Câmara dos Deputados.

Contraditoriamente, os deputados Jutahy Junior e Antonio Cambraia – PSDB foram quem propuseram a diminuição da vigência da DRU até o exercício financeiro de 2004, limitando no tempo a transitoriedade da desvinculação (EMC 169 e EMC 252 PEC 41/2003). Proposta que não foi aceita, tendo sido válida a desvinculação até o exercício financeiro de 2007.

Gráfico 4 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Lula na votação da PEC 41



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

Do estudo do Gráfico 4, constata-se uma forte adesão à coalizão política governamental, o que demonstra tratar-se de interesses políticos acima de questões econômicas e, principalmente, constitucionais.

O ex-Presidente Lula, no início do seu mandato presidencial, gozava de forte popularidade parlamentar, tendo uma sólida base congressista para as votações de políticas de seu governo. Importa ratificar que partidos como PT, PCdoB, PV, PDT, PTB, que foram veementemente contra a DRU nas três primeiras emendas, votaram segundo a conjuntura governamental.

Em contrapartida, o PSDB que sempre criou e defendeu a importância da DRU, vota na PEC atual contrária a sua vigência, o que demonstra ser a DRU e suas emendas apenas um aspecto de contingência do partido da situação.

#### 4.2.2.2 PEC 50/2007

A PEC 50, transformada em EC 56 de 2007, foi proposta pelo Poder Executivo, tendo por objeto o aumento de prazo da desvinculação de receitas da União, a qual passaria a vigor até o exercício financeiro de 2011. Acrescentava, também, o artigo 96 à ADCT que

postergava a incidência da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores ou créditos e direitos de natureza financeira - CPMF.

O fundamento para o pedido de prorrogação da DRU e da CPMF é que a situação fiscal do país estava, cada vez mais, logrando êxito em sua estabilização e, o fator que possibilitava o alcance desses objetivos era a desvinculação de receitas da União, daí a necessidade de sua prorrogação por mais quatro exercícios financeiros.

Ora, se inicialmente a justificativa para a criação e permanência da desvinculação de receitas era a instabilidade econômica, agora sua justificativa é o êxito das políticas fiscais embasadas na DRU, o que a tornava indispensável à manutenção da governabilidade do Executivo, seja em momentos de crise, seja em circunstâncias de equilíbrio fiscal.

Para o ex-Presidente Lula, tendo sido reeleito para o segundo mandato em 2006, a DRU conferiria meios de executar suas políticas de governo por mais quatro anos. Ou seja, seguindo a exposição de motivos da PEC 50, a governabilidade presidencial estava então atrelada à permanência da DRU.

Sendo uma das características do regime fiscal brasileiro a sua vinculação de receitas a finalidades sociais que o constituinte originário achou relevantes que fossem previstos no texto da Constituição, o então Ministro da Fazenda Guido Mantega (2007) encaminha o pedido da PEC 50, sob o fundamento de que a DRU “tem sim imprescindível enquanto instrumento de racionalização da gestão orçamentária, respondendo, nos últimos anos, por cerca de 58% dos recursos livres da União”<sup>50</sup>.

Desta feita, com o escopo de garantir seus objetivos, o Executivo requereu a manutenção de recursos livres e desvinculados do orçamento federal para garantir uma liberalidade na definição das prioridades da alocação de recursos, utilizando-se, novamente, de uma norma da ADCT para excepcionar uma regra constitucional.

O Senador Romero Jucá, relator da PEC 50 no Senado Federal, emitiu seu parecer favorável à postergação da vigência da DRU, altercando que a DRU era a solução para “o problema do elevado grau de vinculação de receitas do orçamento geral da União”, isso porque tais vinculações implicam grande inflexibilidade na alocação dos gastos públicos, o que tem sendo considerado – e demonstrado - um grave problema de governo, seja o partido que esteja na Presidência.

Tal posicionamento levanta o questionamento de que se a problemática é o engessamento do orçamento público, no lugar de encontrar mecanismos que resolvam a

---

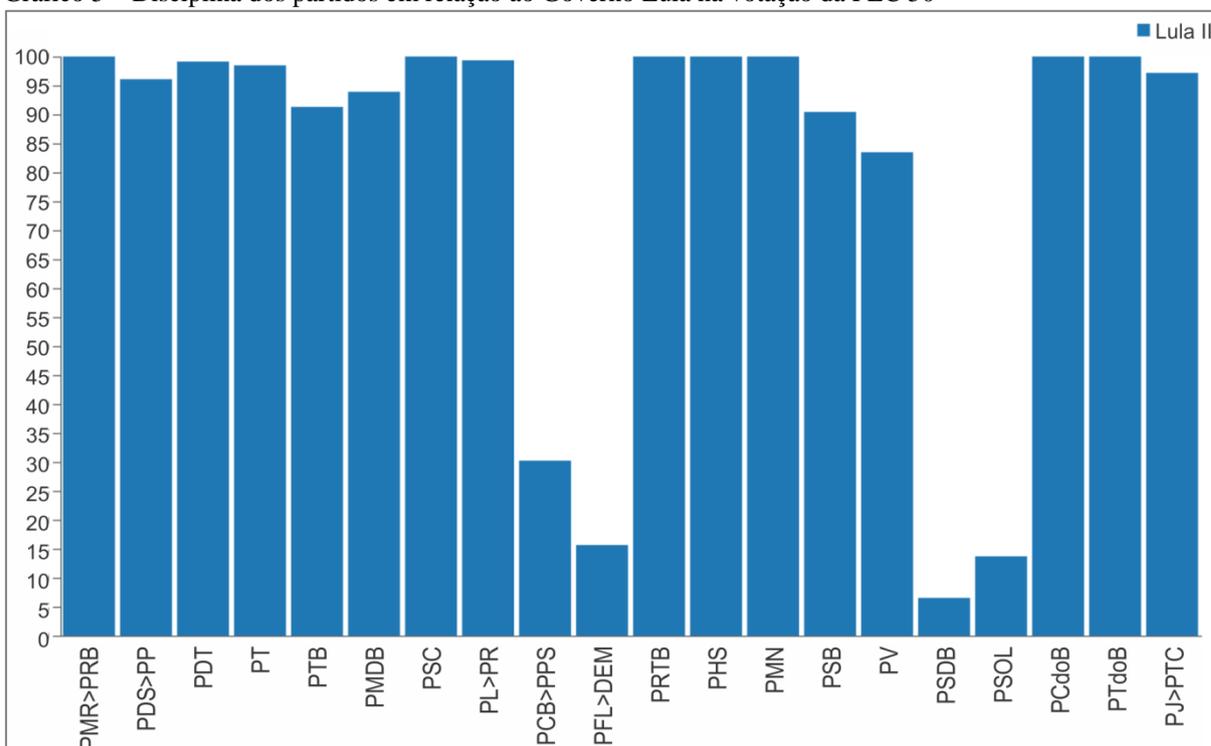
<sup>50</sup> EM 46/2007 – MF e MP.

adversidade, o Executivo e Legislativo continuam se utilizando de manobras para burlar a norma vinculativa por meio das constantes emendas à DRU. Seus impactos negativos são analisados apenas no viés governamental, desconsiderando a força normativa da Constituição:

Os impactos negativos da desvinculação, no entanto são compensados, pela alocação de outras fontes de recursos para a área social. Por outro lado, a desvinculação permite a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentam carência de recursos. Desta forma a DRU permite atender melhor a prioridade de cada exercício financeiro (Romero Jucá, 2007, Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, folhas 101).

Percebe-se uma preocupação acentuada com mecanismos que possibilitem a execução das políticas próprias, dando prevalência às necessidades de cada exercício financeiro e, para tanto, justificando as constantes emendas de prorrogação da desvinculação. Mesmo que com essa atitude estejam transformando uma regra de natureza transitória em permanente.

Gráfico 5 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Lula na votação da PEC 50



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

Da análise do Gráfico 5, conclui-se que houve uma queda tangível no apoio governamental concedido pelos partidos DEM, PFL, PPS e PSOL. O PSDB, sendo partido de oposição ao governo Lula, manteve-se com baixo índice de apoio à proposta de alargamento da vigência da DRU.

Seguindo a mesma dinâmica da PEC 41/2003, observa-se que ideologicamente a permanência ou não da DRU passa pela situação política dos partidos, seja de situação ou oposição. Embora se encontrem frutíferas discussões acerca da natureza jurídica e consequências da desvinculação de receitas nas Casas do Congresso Nacional, a votação pela sua prorrogação é eminentemente política.

As coalizões políticas desempenham uma função predominante nas matérias que serão discutidas e aprovadas no Congresso Nacional, muitas vezes desconsiderando posicionamentos anteriormente firmados a respeito da mesma matéria tratada, como fica claro nas votações da DRU.

#### 4.2.2.3 PEC 277/2008

A PEC 277 foi de iniciativa do Senador Ideli Salvatti, do Partido dos Trabalhadores. Iniciada em 2003 no Senado – PEC 96/2003 - teve sua votação efetuada apenas no ano de 2009. Primeira proposta de emenda à Constituição da DRU cujo início tenha sido no Poder Legislativo e não do Executivo.

Outro aspecto importante dessa PEC é que seu objetivo não é a postergação da vigência da DRU, mas apenas a regressividade da desvinculação no cálculo da aplicação de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino. A proposta de emenda à Constituição tem por objeto, também, tornar obrigatório o ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, tema que foge à finalidade da presente dissertação.

A discussão acerca da retirada das receitas destinadas ao ensino da DRU não foi tópico originário na PEC 277, mas desde a PEC 41/2003 que na Câmara já havia sido propostas emendas revogando da DRU às verbas destinadas à educação. Nesse contexto, no Senado Federal, nas votações à PEC 50/2007<sup>51</sup> já havia a discussão sobre a retirada das verbas destinadas à educação da DRU<sup>52</sup>.

A fundamentação da PEC 277 é que para respeitar os 18% mínimos de investimento dos impostos nessa área, deveria haver uma paulatina retirada da educação das verbas que integralizavam a DRU. Sendo a educação uma das políticas de governo do então

---

<sup>51</sup> Senadora Kátia Abreu apresentou no Senado em seu voto à PEC 50/2007 proposta de retirada das verbas destinadas à educação da DRU, tendo sido voto vencido.

<sup>52</sup> Art. 212, da CF 88: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Presidente Lula, os valores retirados estavam indo de encontro ao objetivo de promoção da educação.

O relator do projeto na Câmara dos Deputados, Rogério Marinho, em seu voto ratificou a necessidade da vinculação dos impostos federais às despesas com o sistema educacional brasileiro (2007, PRL 1 PEC 277):

No plano federal, a vinculação não é mais cumprida em sua integralidade desde o advento do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1995, substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, finalmente, pela Desvinculação das Receitas da União (DRU). A desvinculação é a eliminação da exigência de se reservar recursos para finalidades específicas. Trata-se de retirar recursos da ordem de dez bilhões de reais do orçamento da Educação em 2009. A DRU permite que até 20% dos recursos vinculados à Educação possam ser alocados para outras áreas. Com esse dispositivo, a União, que segundo a constituição deveria investir 18% dos impostos em Educação, pode destinar até 1/5 desses recursos para outros setores.

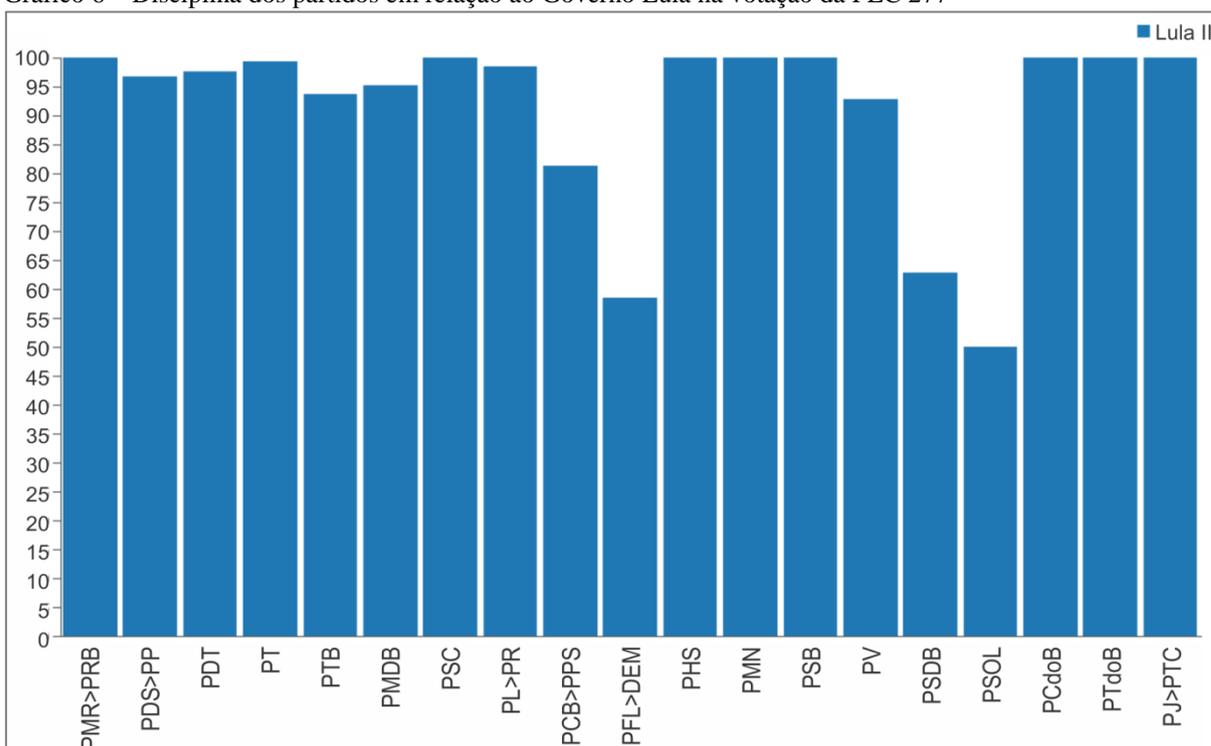
Pretendia-se demonstrar que a Constituição Federal determinava de forma inequívoca que 18% dos impostos da União deveriam ter sua destinação em projetos voltados à promoção da educação nacional, meta esta que estava sendo impossibilitada de ser cumprida, em razão dos recursos desvinculados e alocados em outras áreas de interesse governamental.

A Senadora Ideli Salvatti, em seu voto, asseverava que no ano de 2002, R\$ 2,7 bilhões de reais estavam sendo desvinculados das políticas de ensino. Daí a importância da PEC 277. Assim, seria acrescido o parágrafo terceiro ao artigo 76 da ADCT<sup>53</sup>, cujo objeto seria a retirada gradual das receitas destinadas ao ensino do calçudo da DRU.

---

<sup>53</sup> Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no **caput** deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.

Gráfico 6 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Lula na votação da PEC 277



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

Por ser um tema de cunho nacional cujo objeto é a educação, as votações da PEC 277 são uma exceção parcial aos votos estruturados em coalizões políticas definidas. Percebe-se uma quase unanimidade do Congresso na votação favorável da permanência vinculativa das receitas destinadas à educação.

Partidos como PSDB, PSOL, DEM e PPS, que nas votações passadas tinham um baixo índice de adesão a propostas iniciadas pelo Executivo, embora ainda demonstrem um diferencial de aceitação da PEC 277, foi essa a proposta que mais recebeu aceitação desses partidos de oposição.

Pode-se apontar como causa para essa parcial aceitação tanto da oposição como dos partidos coligados com o Governo Lula o fato de a proposta não ter sido de iniciativa do Executivo, mas do Legislativo, bem como já ter sido referenciada em diversas outras emendas passadas da DRU.

#### **4.2.3 Emendas da DRU no governo Dilma Rousseff**

Em 1º de janeiro de 2011 iniciou-se o mandato na presidência de Dilma Vana Rousseff. Sendo a substituta política do ex-Presidente Lula, Dilma assumiu como chefe do

Poder Executivo, prolongando o período do Partido dos Trabalhadores no controle do Executivo no país.

Reeleita em 2014, deveria ter permanecido no poder por mais quatro anos, contudo, em 2016 sofreu um processo de *impeachment*, sendo afastada do cargo e assumindo seu vice-presidente, Michel Temer.

O Brasil, desde a reeleição da ex-Presidente Dilma, passava por uma instabilidade política e econômica. Marcado por graves problemas econômicos, o Brasil teve sua maior queda no PIB desde a década de trinta do século passado. Essa conjuntura de crise política, fiscal e denúncias de corrupção influenciaram nas propostas de mudanças constitucionais.

Conforme tratado no capítulo dois da presente dissertação, a Constituição Federal vem sendo, ao mesmo tempo, a responsável pela problemática política e a solução para as mais diversas adversidades político-sociais que o Brasil vem enfrentando. Por esta razão, percebe-se um período delicado na política nacional, vez que foram publicadas dezenove<sup>54</sup> emendas ao texto constitucional do ano 2014 a 2016.

#### 4.2.3.1 PEC 61/2011

A proposta da emenda à Constituição nº 61 de 2011 tinha como escopo a prorrogação da vigência da DRU até o final do exercício financeiro de 2015. Tendo por autor o Poder Executivo, sua fundamentação segue a mesma linha argumentativa das propostas anteriores, alegando a extrema vinculação do orçamento público e ausência de discricionariedade para alocação dos recursos nas políticas governamentais.

Inova quando o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega (2011, p. 1)<sup>55</sup> justifica a prorrogação em razão da conjuntura do Brasil, o qual necessitava de “investimentos e respectivas fontes de financiamento, a fim de adequar a infraestrutura do País às exigências internacionais correlatas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016”.

Com base no argumento ministerial supramencionado, percebe-se a prevalência de um fator específico e temporário – Copa do Mundo e Olimpíadas - aos ditames orçamentários vinculativos previstos na Constituição de 1988, ou seja, uma escolha política de direcionar recursos à Copa do Mundo em detrimento das áreas elencadas como fundamentais pelo Constituinte Originário.

---

<sup>54</sup> EC 77 de 2014 à EC 95 de 2016.

<sup>55</sup> EM Interministerial nº 00104/2011/MP/MF.

A cada nova PEC acerca da DRU renovam-se as discussões favoráveis e contrárias à desvinculação das receitas, tanto em âmbito parlamentar como na sociedade. Os argumentos favoráveis permanecem os mesmos desde a criação do FSE, os quais se baseiam na necessidade da DRU para a estabilidade econômica nacional e para proporcionar meios de garantir a governabilidade, fatores esses que estavam sendo prejudicados devido ao excesso vinculativo do orçamento público.

O Deputado Maurício Quintella Lessa- PR em seu voto (2011, p. 4)<sup>56</sup> alega que os fins da DRU são o saneamento econômico e a exequoriedade de políticas públicas:

A DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de vinculações de receitas no Orçamento Geral da União. Tais vinculações implicam uma grande inflexibilidade na alocação de recursos públicos, que tem sido apontada como um sério problema de gestão governamental, já que prejudica tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal. As vinculações de receitas, somadas a gastos em boa medida incompressíveis – despesas com pessoal, benefícios previdenciários, serviço da dívida etc. –, dificultam a capacidade de o governo federal alocar recursos de acordo com suas prioridades sem trazer endividamento adicional para a União. Assim, as finalidades da desvinculação são: a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos; b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas; c) permitir o financiamento de despesas incompressíveis sem endividamento adicional de União; d) viabilizar a obtenção de superávits primários, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual, a partir do exercício de 1999.

No voto do Deputado Maurício Quintella fica clara a ratificação das razões argumentativas trazidas desde a introdução da DRU, quais sejam: alto nível de vinculação constitucional de despesas e necessidade de alocar recursos para viabilizar políticas de governo sem que para isso haja um endividamento do país. A desvinculação vem agindo como saneadora das contas públicas desde o ano de 1994, sem que haja reformas estruturais que possibilitem aos governos atuarem independentemente da DRU.

O deputado federal Onyx Lorenzoni, do Democratas, em voto na tramitação da PEC em comento defendeu pela não postergação da validade da DRU fundamentando que em 2011 o Brasil passava por uma realidade econômica completamente diversa da implementação do FES e do Plano Real, tendo inclusive aumentado a arrecadação de receitas do Governo em 12%, nível bem superior aos 2% em 1994 e 1998.

Assim, o argumento da imperiosa necessidade da DRU para solidificação das contas públicas mais se enquadra como uma escolha política de alocação de receitas do que

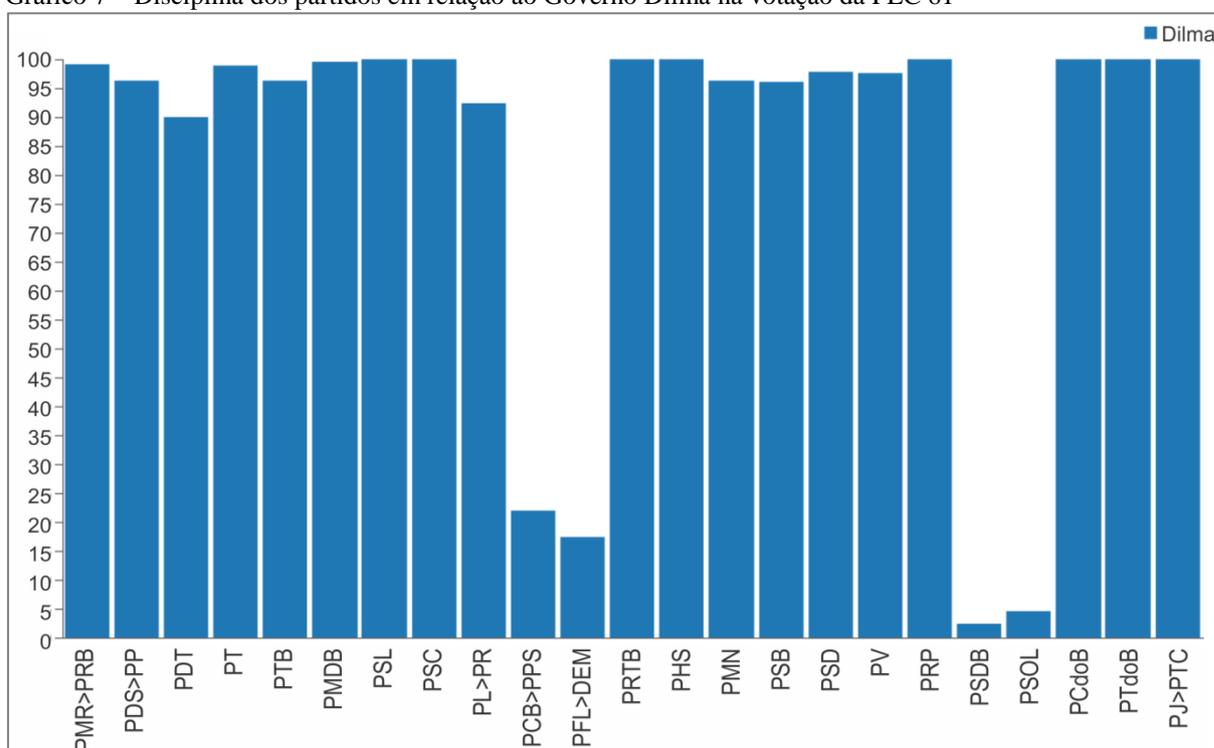
---

<sup>56</sup> Voto do Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da PEC 61/2011.

instabilidade econômica brasileira propriamente dita. Assim, os governos FHC, Lula e Dilma têm escolhido manter a DRU em vez de reformular o sistema financeiro-econômico.

Quanto à alocação das receitas desvinculadas, no ano de 2012 a Lei Orçamentária Anual estabeleceu um déficit na previdência de R\$ 65,4 bilhões, enquanto a DRU somará um valor aproximado de R\$ 53,4 bilhões só da área de seguridade social<sup>57</sup>. Neste caso, como o governo não deixou de pagar as despesas com a previdência, no lugar de utilizar a verba constitucionalmente vinculada, a saída foi emitir títulos da dívida pública, o que prejudicou ainda mais o superávit primário.

Gráfico 7 – Disciplina dos partidos em relação ao Governo Dilma na votação da PEC 61



Fonte: Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI).

Quanto à votação da PEC 61/2011 e fazendo uma análise comparativa das coalizões políticas formuladas desde o governo Lula, há uma constância dos partidos políticos em votar seguindo sua base aliada. PPS, PCB, DEM e PSDB, seguindo a mesma linha das propostas de emenda nº 41, 50, 277 e agora a PEC 61, têm votado contra a prorrogação da DRU.

Quanto aos partidos da base aliada ao governo, em especial, PDT, PTB, PMDB, PSC, PTdoB e PCdoB mantiveram seus votos em favor da PEC 61 e vigência da DRU até o exercício financeiro de 2015.

<sup>57</sup> Dados retirados da Câmara dos Deputados.

Dos dados analisados nos sete gráficos referentes em todas as PEC da DRU até 2011, chega-se à conclusão de que os votos relativamente à matéria da desvinculação vêm sendo votos políticos e não ideológicos, alternando segundo os interesses das coalizões em favor do governo ou da oposição.

#### 4.2.3.2 PEC 04/2015

A PEC 04/2015 foi proposta pelo deputado André Figueiredo do PDT do Ceará, com o escopo de prorrogar a DRU até 31 de dezembro de 2019, desvinculando 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Contudo, o líder do PSDB na Câmara propôs alteração à PEC inicial, prorrogando até 31 de dezembro de 2023 um valor de 30% das receitas não apenas da União, mas também dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Outra mudança seria a retirada dos impostos das receitas válidas para desvinculação.

Percebe-se que houve uma diferenciação das PEC anteriores, visto que a 04/2015 aumentou o percentual a ser desvinculado de 20% para 30%, os períodos que estavam sendo sugeridos eram de quatro anos. Nessa proposta a prorrogação vai até o ano de 2023, somando vinte e nove anos de receitas desvinculadas através de constantes modificações às normas da ADCT.

Contudo, o traço mais significativo foi a possibilidade de não apenas o chefe do Poder Executivo da União ter uma maior liberalidade nos gastos e nas políticas de governo, mas também a extensão dessa prerrogativa para Estados e Municípios, sob o fundamento de que esses entes também sofrem com a elevada vinculação do orçamento público.

Após as alterações sofridas na Câmara dos Deputados, sendo apensadas às propostas de emenda à Constituição nº87 e nº112, ambas de 2015, a redação votada no Senado Federal continha três artigos, o primeiro prorrogando a DRU até o fim do exercício financeiro de 2013, o segundo estendendo seus efeitos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e o último estabelecendo a entrada em vigor da PEC.

Essa ampliação aos Estados e Municípios deu-se por uma constante reivindicação desses entes federais, no sentido de haver um tratamento fiscal igualitário ao concedido à União há mais de duas décadas. Assim, criou-se a desvinculação de receitas dos Estados e Distrito Federal – denominado DRE - e Municípios – DRM.

Sua justificativa vai ao encontro da presente em todas as emendas da DRU: superar a rigidez orçamentária fixada na Constituição Federal e possibilitar uma maior discricionariedade do Poder Executivo para realizar seus objetivos segundo a necessidade de cada exercício financeiro sem um maior endividamento das contas públicas.

Nessa linha argumentativa, encontra-se presente na exposição de motivos da Emenda Aditiva nº 3/2015 que “os Municípios e os Estados estão sujeitos a uma estrutura orçamentária e fiscal com elevado volume de despesas obrigatórias, tais como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários”.

Destarte, respondendo às pressões dos Estados e com objetivo de angariar um maior apoio dos representantes destes entes federativos, em uma conjuntura política delicada e conturbada, na qual o país saía de um processo de impeachment, com um Presidente da República com ampla base governamental no Congresso Nacional, mas carente de apoio da sociedade, essa expansão dos efeitos da DRU serve como moeda de troca aos Estados e Municípios.

A DRU analisada diferiu-se também no objetivo, vez que desvincula não apenas impostos e contribuições sociais, mas também alcança as receitas provenientes das taxas federais. Diante do exposto, foi feita uma análise do montante da DRU no ano de 2016, somando-se um valor de R\$ 117 bilhões<sup>58</sup> de reais desvinculados apenas no exercício financeiro de 2016, o montante a ser aplicado segundo a discricionariedade governamental.

O principal argumento que vem acompanhando as constantes prorrogações da DRU é a necessidade de estabilização econômica através da livre utilização de 20% - agora 30% - das receitas tributárias da União, principalmente com o escopo do equilíbrio do PIB nacional. Contudo, não é entendimento pacificado entre os congressistas, como o caso do voto em separado do Senador Randolfe Rodrigues na PEC 04/2016 (2016):

Em um período de crise econômica, como o atual, o governo deveria implementar uma política qualificada de reorientação dos seus gastos, e não somente de geração de recursos livres, no caso como a desvinculação proposta, direcionando-os ao pagamento dos encargos da dívida.

A crítica volta-se, mais uma vez, para os fins da DRU e a sua transitoriedade e se consubstanciam na clara política de governo dos últimos Presidentes. O Executivo e seus ministros vêm se empregando dos recursos desvinculados para executar suas ações próprias de governo. Desta forma, a DRU, desde sua criação como FES, vem sendo medida de ajuste fiscal permanente de política econômica.

---

<sup>58</sup> Projeto de Lei Orçamentária de 2016.

Embora as votações da PEC 4 tenham sido iniciadas ainda no ano de 2015 no governo da ex-Presidente Dilma Rousseff, devido ao processo de impedimento sofrido, a PEC 4 de 2015 só foi votada no exercício financeiro de 2016, quando o chefe do Poder Executivo é o Presidente Michel Temer.

Tabela 2 – Votação da PEC 4/2015 no Congresso Nacional

Partido	Votação na Câmara dos Deputados			Votação no Senado Federal		
	Sim	Não	Abstenção	Sim	Não	Abstenção
DEM	24	0	0	3	0	0
PCdoB	0	9	0	0	1	0
PDT	6	12	0	4	0	0
PEN	3	0	0	0	0	0
PHS	6	0	0	0	0	0
PMDB	60	0	0	10	1	0
PP	37	2	0	6	0	0
PPS	7	0	0	0	2	0
PR	34	0	0	4	0	0
PRB	15	0	0	1	0	0
PSB	25	4	1	5	2	0
PSC	7	0	0	1	0	0
PSD	23	0	0	3	0	0
PSDB	43	2	0	11	0	0
PSOL	0	6	0	0	0	0
PT	0	55	0	0	12	0
PTB	10	1	0	4	0	0
PTdoB	2	1	0	0	0	0
PTN	12	0	0	0	0	0
PV	3	1	0	0	0	0
SOLID	12	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal.<sup>59</sup>

O procedimento de trâmite dessa emenda tem o diferencial de ter sido marcado por um processo de *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff. A proposta de alteração foi iniciada ainda com a ex-Presidente Dilma-PT como chefe do Poder Executivo federal. E, foi votada tanto na Câmara quando no Senado após o seu afastamento, tendo como Presidente da República Michel Temer.

Esse fato demonstra forte impacto nas votações quando se analisam as disciplinas partidárias iniciadas com a PEC 41 de 2003, no governo do ex-Presidente Lula. Pela observação dos gráficos das coalizões partidárias, depreende-se um bloco pró-governo constante nas diversas emendas da DRU, tendo o PT como Governo e partidos como PMDB na base aliada.

<sup>59</sup> Na análise das votações da PEC 4/2015, a escolha metodológica por análise de votação e não estudo da disciplina partidária como nas outras sete emendas anteriores se deu devido ao fato de que nos bancos de dados do NECI ainda não constavam a coalizão partidária que deu ensejo a EC 93 de 2016.

Contudo, devido ao forte desgaste político ocorrido com o processo de *impeachment* principalmente entre PT e PMDB houve uma cisão no bloco de coalizão partidária, do qual decorreu todo um novo reajuste de disciplina partidária com consequências nas votações ainda de diagnóstico prematuro.

Fazendo uma apreciação da votação da PEC 04/2015 já se percebe uma ruptura entre os partidos, dando ensejo a novas coalizões e blocos de oposição. A principal mudança foi a saída do PT dos partidos aliados ao Governo, votando de forma unânime pela não aprovação da PEC, bem como partidos como PCdoB.

Em contrapartida, o PSDB, que desde a PEC 41/2003 votava contra a prorrogação da desvinculação de receitas da União, teve todos os votos de seus Deputados e Senadores a favor da PEC 4/2015, mesmo que a consequência fosse a vigência da DRU até o exercício financeiro de 2023, tempo este que em nenhuma PEC anterior foi tão extenso.

O que se percebe dos votos trazidos e das coalizões políticas das oito emendas constitucionais que tiveram por objeto a DRU foi nitidamente uma escolha política entre sua aprovação ou não. Embora tenha havido frutíferas discussões a respeito de suas consequências sociais e legais, o fator determinante foi o ganho ou a perda política de sua prorrogação.

#### **4.3 Emendismo da DRU e seus impactos na economia: uma solução ou procrastinação do problema**

A Constituição Federal sofreu consideráveis mudanças nas últimas décadas. Formulada em um período de transformação social, a Carta Magna se adaptou à redemocratização e às novas demandas sociais decorrentes de um país assolado por necessidades mínimas referentes à dignidade humana.

Com a previsão de Revisão Constitucional cinco anos após sua promulgação no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, o Constituinte Originário previu que a normatização precisaria ser readequada em alguns quesitos, com a finalidade de maior validade e concretude de seu alcance.

Em decorrência da própria construção da Constituição de 1988, sua característica analítica e dirigente, contendo em seu bojo um grande conjunto de direitos e procedimentos para concretização dos mesmos, a reforma constitucional seria uma consequência necessária para a permanência da Carta Magna.

Contudo, a averiguação do *modus operandi* da reforma constitucional se faz necessária para a legitimidade material das emendas constitucionais. Deve-se perscrutar o

liame entre adaptação fática do texto constitucional, a fim de preservar sua força normativa, e a prevalência dos fatores reais do poder, sejam eles políticos ou econômicos.

Para tanto, analisaram-se as emendas da DRU e sua fundamentação política, constitucional, econômica e social, com o intento de compreender as razões justificadoras das reformas e, mais importante, se alcançou a legitimidade esperada do exercício do poder decorrente de reforma.

Posteriormente à apreciação das oito propostas de reformas constitucionais da DRU, bem como as coalizões políticas que as regimentaram, pode-se aglutinar alguns motivos que levaram à criação e à constante prorrogação da DRU.

Nas análises dos discursos, exposições de motivos e votos dos congressistas nos processos de votação das emendas, percebem-se alguns argumentos em comum na realidade social que impulsionaram as reformas. Premissas como a excessiva vinculação de receitas na Constituição e sua consequência de impossibilitar a execução de políticas de governo permeavam as fundamentações das emendas.

Nessa perspectiva, alguns parlamentares favoráveis à desvinculação alegavam que a demasiada vinculação constitucional impõe às futuras gerações a obrigação de alocar recursos específicos em áreas que em 1988 eram imprescindíveis, o que poderia não coadunar com a realidade futura, fato que geraria uma obrigatoriedade intertemporal de alocação dos recursos públicos.

Atualmente, podem-se citar quatro objetivos às destinações principais das verbas oriundas da atividade fiscal: concretização das demandas sociais, como saúde, seguridade social e educação; diretivas imparciais ao gestor público na execução de suas atribuições independente da ideologia partidária; dificultar desperdícios de recursos e viabilizar uma maior fiscalização da atuação do agente político. Com o escopo de garantir esses fins que o constituinte originário vinculou grande parte das receitas tributárias.

A criação da DRU vem justamente para permitir a alocação de verbas públicas em finalidades não discriminadas objetivamente na Constituição Federal, através de uma maior discricionariedade do gestor político na concretização de objetivos que em seu governo julguem inadiáveis.

Segundo o ex Ministro da Fazenda Nelson Barbosa, nas argumentações da PEC 04/2015, 89% das receitas da União têm destinação prévia positivada na Constituição ou em leis infraconstitucionais, como é o caso da Lei Orçamentária Anual, o que poderia obstacularizar os ajustes das contas públicas. Nas considerações do Deputado Elmar Nascimento do DEM (2016, voto PEC 4/2016, p 3):

Se o expediente da vinculação é útil quando se toma cada área isoladamente, resta pouco produtivo na perspectiva do orçamento como um todo, criando barreira de difícil transposição para as autoridades da área econômica que têm a incumbência de conciliar o inconciliável: ajustar os gastos públicos e as demandas setoriais às restrições do orçamento. Assim, o ajuste fiscal acaba apoiando-se em novos aumentos da carga tributária, cujos espaços estão cada vez mais estreitos, ou se restringe a cortes das despesas consideradas flexíveis (discricionárias), em menor proporção na composição do orçamento, entre as quais os investimentos em infraestrutura. A DRU contribuiu para ajustar a alocação dos recursos às restrições de caixa do Tesouro Nacional, ao aumentar os recursos ordinários (livres de vinculação) para o pagamento de despesas obrigatórias (gastos de pessoal e previdência) ou politicamente obrigatórias (bolsa-família e os benefícios de prestação continuada de assistência social), e, não menos importante, reduz a necessidade de emissão de novos títulos da dívida pública.

A DRU firmou-se com essa incumbência de viabilizar a estabilização econômica paralelamente à execução de políticas de governos prioritárias segundo a ideologia partidária de cada agente político do Executivo e Legislativo, conciliados por intermédio dos mecanismos das coalizões.

Uma norma de caráter transitório, surgida por uma continência política do *impeachment* do ex-Presidente Collor de Melo e a implementação do Plano Real em 1994, subsiste até hoje através da dilação temporal proporcionada por oito reformas constitucionais.

#### ***4.3.1 Emendas da DRU e uma análise crítica da efetividade do Poder Constituinte Reformador.***

A Constituição Federal de 1988 é promulgada após um período de governo totalitário com a supressão de direitos individuais e coletivos, sendo esse um dos motivos que levaram o Constituinte a produzir uma Carta analítica, consolidando em seu texto o máximo de garantias sociais.

Tendo por base um texto extenso e sistemático, o poder reformador ganha um traço de fundamentalidade, considerando que a Constituição uma vez elaborada não fica estanque, deve, outrossim, acompanhar as mudanças e renovações estruturais na sociedade na qual esteja inserida.

O limite de atuação formal e material da reforma constitucional encontra-se em seu próprio texto. Contudo, deve-se questionar o mérito das emendas feitas à Constituição: uma aceitação tácita a quaisquer normas formalmente válidas pode causar prejuízo à estrutura do ordenamento jurídico ou uma situação de injustiça suprema.

Neves (1994, p. 42) traz uma diferenciação entre eficácia no sentido técnico-jurídico, de eficácia no sentido sociológico. No sentido técnico-jurídico, questiona-se acerca

dos requisitos intrínsecos à produção legislativa, ou seja, “se a norma preencheu as condições intra-sistêmicas para produzir seus efeitos específicos”.

Nas emendas da DRU o processo legislativo formal e material foi corretamente observado, assim, pode-se afirmar a existência da eficácia técnico-jurídica da desvinculação das receitas da União.

Quanto à eficácia sociológica, faz-se um estudo a respeito do cumprimento da norma pelos destinatários. Considerando que a DRU foi criada para atender aos interesses dos seus destinatários, constata-se a ampla eficácia dos seus objetivos ao possibilitar ao Executivo direcionar parte das receitas segundo sua escolha discricionária.

No que tange à problemática da DRU, o cerne de seu questionamento é quanto à efetividade. A efetividade traz referência à construção da lei e suas finalidades específicas, ou seja, se a finalidade delineada pelo constituinte reformador foi alcançada com as emendas da DRU.

Nas palavras de Neves (1994, p. 46), a efetividade “diz respeito à implementação do programa finalístico que orientou a atividade legislativa, isto é, a concretização do vínculo meio-fim que decorre abstrativamente do texto geral”. Para concluir a respeito da efetividade da DRU, buscar-se-á fazer um paralelo entre o fim almejado e o resultado das emendas.

A fundamentação ratificada nas oito propostas de reforma volve ao objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica. Inicialmente com o prazo de dois anos, postergado por mais um ano e meio, após oito reformas e quase trinta anos de DRU, o Brasil ainda passa por uma profunda crise no sistema econômico.

As reformas previdenciárias e tributárias efetuadas no passado não foram efetivas na solução das demandas sociais. Discutem-se hoje novos arranjos trabalhistas e previdenciários. O agravamento da crise financeira levou à promulgação da EC 95 de 2016, a qual congelou os gastos públicos por vinte exercícios financeiros.

Dos dados levantados nas análises das PEC da DRU pode-se concluir que, embora sejam normas eficazes, carecem de efetividade, visto que não resolveram a problemática econômica nacional. Agrava ainda mais o mérito do instituto analisado, vez que Executivo e Legislativo desconsideraram a seriedade do texto constitucional ao reformulá-lo e adequá-lo segundo interesses contingenciais.

Outro quesito que merece destaque é a utilização da DRU no ato das disposições constitucionais transitórias. Inicialmente justificou-se a inclusão do FSE para regular a instauração do Plano Real ao sistema financeiro pátrio. Assim, tratar-se-ia de uma norma de caráter transitório, vez que sua validade inicialmente era de dois exercícios financeiros.

Limitação temporal que não ocorreu. Hoje a DRU segue em vinte três exercícios financeiros, com previsão de vigência até 2023, somando um total de vinte e nove anos desvinculando receitas previstas constitucionalmente para finalidade determinada.

À vista disto, pode-se concluir que a DRU vem sendo inserida na ADCT com roupagem de transitoriedade, contudo vem ganhando, cada vez mais, *status* de permanência, uma vez que sua criação já soma quase três décadas.

Diante do exposto, levanta-se o questionamento acerca do mérito das emendas da DRU através da utilização do poder constituinte reformador, uma vez que tais emendas são eivadas de efetividade, tendo sido utilizadas como mecanismo de governabilidade e burla de regras constitucionais que vinculam tais receitas.

Conclui-se que a Constituição vem sofrendo sistematicamente uma afronta a sua força normativa a cada nova reforma e prorrogação da DRU, consubstanciando a tese de Lassalle de que havendo um confronto entre o texto constitucional e os fatores reais do poder – no caso da DRU: o fator político – a Constituição não passaria de um simples pedaço de papel.

#### ***4.3.2 Estado de exceção econômico e a DRU***

O contexto político nacional da criação da DRU e sua prorrogação demonstram uma necessidade desse mecanismo como alternativa a uma ampla reforma fiscal constitucional e infraconstitucional. Sendo a Constituição de 1988 analítica e dirigente, incorporou em seu bojo uma série de demandas sociais, como saúde, educação, previdência social.

Com a finalidade de realizar essas previsões constitucionais e resguardar a sociedade de modificações ideológicas do Poder Executivo, o constituinte originário vinculou grande parte das receitas provenientes da tributação a órgãos, despesas ou fundos específicos.

A DRU surge como uma engrenagem da governabilidade com o fito de redução da vinculação das receitas públicas. É um instrumento de exceção constitucional para compatibilizar as regras da Carta de 1988 com a estabilização econômica brasileira.

O caminho trilhado pela desvinculação de receitas começa em 1994, com a criação do FSE, quando o Brasil passava por inconsistências econômicas e políticas. Criada como exceção da destinação previamente estabelecida na Constituição, a DRU vem se estabilizando como ferramenta de promoção de políticas de governo, tendo sido transformada em FEF e, posteriormente, em DRU.

O poder constituinte reformador foi exercido em oito momentos diferentes, através das propostas de emendas constitucionais já estudadas, com a finalidade em específico ou da prorrogação da DRU ou de reajustes em sua execução e abrangência.

Hoje, com a EC 93/2017 essa prerrogativa estendeu-se aos demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais podem desvincular até 30% de suas receitas para fins outros daqueles previstos na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais.

Com o objetivo de uma visão geral acerca dos principais pontos das emendas constitucionais, elaborou-se uma tabela comparativa entre as PEC da DRU:

Tabela 3 – Quadro comparativo com todas as emendas constitucionais da DRU

EC	PEC	Origem	%	Ano fim	Objeto	Nome	Governo
10/1996	163/1995	Executivo	20,00%	1997	Impostos e Contribuições da União	FES	FHC
17/1997	449/1997	Executivo	20,00%	1999	Impostos e Contribuições da União	FEF	FHC
27/2000	85/1999	Executivo	20,00%	2003	Impostos e Contribuições da União	DRU	FHC
42/2003	41/2003	Executivo	20,00%	2007	Impostos, Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico da União	DRU	LULA
56/2007	50/2007	Executivo	20,00%	2011	Impostos, Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico da União	DRU	LULA
59/2009	277/2008	Legislativo	20,00%	2011	Retira da DRU as verbas destinadas ao Ensino	DRU	LULA
68/2011	61/2011	Executivo	20,00%	2015	Impostos, Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico da União	DRU	DILMA
93/2016	04/2015	Legislativo	30,00%	2023	Contribuições Sociais, de Intervenção no Domínio Econômico e Taxas	DRU	TEMER

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Após uma análise da tabela supratrazida, tem-se um estudo abrangente do percurso da DRU, seu âmbito de desvinculação e prazo de vigência. A sociedade é um ente dinâmico em constante mutabilidade, e adequar as previsões constitucionais a um novo cenário político-econômico vem sendo o desafio firmado pelo poder constituinte reformador.

De uma Carta liberal a previsões sociais, o Estado passa a abranger novas demandas, o que faz surgir sujeitos divergentes e interesses antagônicos. “O sistema político-constitucional-econômico está longe de ser o palco de uma integração unívoca, pelo contrário, o antagonismo ingressou no sistema político” (BERCOVICI, 2013b, p. 290).

As Constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial, em especial a brasileira de 1988, não representam apenas o cenário do que já existe, mas tem uma atuação

predominante das decisões políticas e dos rumos econômicos do país. Por isso a presença de conflitos políticos e jurídicos na aplicação, interpretação e reforma do texto constitucional.

A DRU surge como resposta a uma crise econômica, a implementação de uma nova moeda nacional e em um cenário de inquietude política. A Constituição Federal traz regras específicas e claras de destinação dos gastos públicos, e a desvinculação é inserida na ADCT como uma medida excepcionando à regra.

Deste modo, criada com prazo de duração especificado, sua fundamentação assentou-se na crise econômica e na necessidade, momentânea, de afastar a regra constitucional. Contudo, conforme já ratificado, a DRU, que inicialmente duraria dois exercícios financeiros, hoje perpassa um total de vinte e nove anos de permanência.

Questiona-se se a crise ensejadora do FSE não vem consolidando as medidas de exceção econômica, ou seja, o descumprimento da Constituição Federal sob uma constante alegação de instabilidade financeira justificadora de medidas extremas e, na prática, o fortalecimento das coalizões políticas.

Assim, com o escopo de solucionar a problemática da hiperinflação, aplica-se uma restrição à Constituição de forma permanente. Tem-se o afastamento da força normativa constitucional para a consolidação do estado de exceção econômico.

A normalidade seria configurada com destinação dos recursos advindos do recolhimento tributário à sua finalidade pré-fixada na Constituição Federal, utilizando-se da ADCT e da desvinculação apenas de forma pontual e justificável. O que não vem acontecendo. A cada nova emenda, a medida de restrição temporal vem ganhando *status* de definitividade.

Quando os argumentos de emergência são utilizados para todo tipo de crise, os limites entre normalidade exceção são ultrapassados e a emergência vira regra. Um governo constitucional não pode, segundo Negretto, sobreviver a um contexto de crise permanente. A política de exceção permanente destrói o regime constitucional. O estado de exceção não está mais a serviço da normalidade, mas a normalidade a serviço da exceção. (BERCOVICI, 2013b, p. 141).

A prorrogação da DRU é fundamentada, ora na crise econômica, ora na permanência da estabilidade fiscal e, novamente, na vulnerabilidade econômica. O que se percebe é a exceção tornando-se normalidade, o que acarreta graves consequências jurídicas.

Durante as análises das discussões a respeito da DRU, constata-se o claro caráter político na escolha de emendar o texto constitucional postergando a vigência da desvinculação em vez de fazer uma reforma consubstancial tanto econômica, política quanto

fiscal. Isso porque haveria um forte desgaste político nas tomadas de decisões. A DRU passa a ser uma burla aos ditames estabelecidos pelo constituinte originário.

Por último, a tomada como regra de uma medida excepcional põe a termo todo o fundamento democrático da ordem constitucional, a força normativa do texto de 1988, bem como estabelece um fortalecimento das coalizões políticas visando interesses partidários em detrimento da sociedade, a aplicação equivocada da natureza jurídica do poder constituinte reformador e a formação da cultura política de ser a Constituição Federal um documento vazio de impositividade, sendo derogada sempre que for de encontro aos interesses dominantes.

## 5 CONCLUSÃO

O Brasil vem vivenciando nas últimas décadas um importante período de estabilização dos meios democráticos do exercício do poder. A promulgação da Constituição de 1988 foi o alicerce jurídico e político para a implementação de um Estado na busca da concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Após quase trinta anos da Carta de 1988 muitos são os questionamentos acerca da tensão entre norma positivada e realidade político-social. A principal discussão da Teoria da Constituição é o paralelo entre seus mandamentos constitucionais e sua efetividade, ou seja, o estudo entre o normativo e o fático.

O embate entre Lassalle e Hesse a respeito do papel da Carta Constitucional ganha nova expressividade quando se investiga os anacronismos de uma Constituição que contém em si mesma uma série de disposições de políticas de governo, a qual radiografa um problema econômico contingencial.

Frente a interferências de forças políticas e econômicas, a forma como o Poder Constituinte reformador vem sendo realizado demonstra se a Constituição de 1988 exerce sua força normativa ou se, paulatinamente, vem sendo reformada a fim de se transformar em uma “folha de papel” segundo os interesses dominantes.

A presente dissertação se ocupou em averiguar as emendas constitucionais de repercussão econômica, analisando a configuração da Constituição Econômica, suas características intervencionistas e os reflexos no sistema social, tendo por corte temático as oito emendas constitucionais que disciplinam a Desvinculação de Receitas da União.

Pensar na Constituição Econômica como mecanismo não apenas disciplinador da economia, mas, principalmente, realizador das propostas inseridas na Constituição como direitos fundamentais deve nortear a atividade do Poder Executivo e, também, do Legislativo na aprovação de emendas constitucionais.

Buscou-se apreender a viabilidade de constitucionalizar políticas de governo, mormente no campo econômico e suas consequências para a estabilidade da Constituição. Conforme traçado na dissertação, políticas de governo se diferenciam de políticas de Estado vez que as primeiras têm por traço estruturante representar interesses circunstanciais de um partido específico que se encontra no poder.

Já as políticas de Estado são aquelas que disciplinam interesses sociais da coletividade, independente da ideologia política em vigor. São medidas que espalham

aspirações atemporais de uma Nação, como o incentivo ao desenvolvimento social por meio de programas educacionais.

A força normativa constitucional se realiza quando a Constituição se encontra harmonizada com a realidade sociocultural de seu tempo, resultando em uma estabilização socioconstitucional. Para tanto, defendeu-se que as reformas constitucionais tenham por objeto apenas políticas de Estado, isso porque uma vez posto em seu texto programas de governo, pressupõe uma necessidade constante de alteração para coaduná-la com as ideologias políticas dominantes.

Sendo o texto de 1988 uma Carta dirigente e analítica, é de sua natureza jurídica que haja um maior número de reformas constitucionais em comparação às Constituições sintéticas, como a dos Estados Unidos da América, a qual entrou em vigor em 1789 e teve apenas vinte e sete modificações, uma taxa de emendismo de 0,1 emenda/ano. Enquanto no Brasil, em vinte e oito anos de Constituição, houve noventa e seis reformas, ou seja, uma taxa de 3,3 emenda/ano.

O constitucionalismo brasileiro pós-1988 vem se configurando com características próprias. Contudo, o questionamento acerca dessas reformas à Constituição é de fundamental importância para a compreensão do movimento que vem se estabilizando no Brasil.

Por essas razões, conclui-se que o emendismo vem sendo um fenômeno próprio da Constituição brasileira de 1988, vez que seu texto converge dos mais diversos temas e matérias, fazendo-se necessárias alterações que o torne apto a fundamentar as relações político-sociais da atualidade. Entretanto, a ressalva encontrada na pesquisa elaborada é a constitucionalização de políticas de governo, sobretudo quando se tenha por escopo aspectos econômicos.

Deve haver um equilíbrio das matérias tratadas e positivadas através do Poder Constituinte reformador. Elencar na Constituição Federal interesses e ideologias partidárias torna o texto imparcial e necessitado de novas reformas sempre que houver a alternância do poder, característica típica dos Estados democráticos. Desta feita, a cada nova mudança do Executivo e Legislativo, a Constituição sofreria reajustes estruturais.

O caráter analítico não justifica, assim, quaisquer reformas constitucionais. Deve haver uma ponderação se são políticas de Estado, próprias do constitucionalismo brasileiro, ou se caracterizam por interesses de governo contingenciais. Após a pesquisa dos trâmites das oito emendas da DRU, restou claro se tratar de mecanismos de solução pontual de crise econômica. Suas alterações foram instrumento de governabilidade, tratando-se de um desvirtuamento das finalidades do Poder Constituinte reformador.

Logo, no que tange à DRU, tem-se uma prevalência dos fatores reais do poder – econômico e político – em relação à força normativa da Constituição Econômica, a qual deveria reger e direcionar a concretização dos direitos fundamentais. A continuada reestruturação torna a Constituição sem a importância jurídica que deveria ter, perdendo, paulatinamente, sua efetividade nas crises institucionais vivenciadas no Brasil.

Quanto à Constituição Econômica, não se trata de normas agrupadas unicamente em um título específico da Carta de 1988. As regras e os princípios que disciplinam a conjuntura econômica perpassam todo o texto constitucional. Assim, a DRU é uma regra econômica inserida na ADCT com o escopo de harmonizar o sistema financeiro com a inserção do Plano Real.

Considerando que a finalidade da Constituição Econômica não é apenas disciplinar as relações de cunho econômico e financeiro do Estado e entes privados, mas, após o surgimento do Estado Social, tem por objetivo concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição, a DRU ganha nova importância no seu estudo.

Após a averiguação das fundamentações das propostas de emenda à Constituição da DRU, conclui-se que sua criação e prorrogação tiveram por motivo o saneamento do sistema econômico e o equilíbrio das contas públicas. Sendo seu objeto a desvinculação de um percentual das rendas tributárias que tinham por destinação educação, saúde, previdência e outras locações, o Executivo passava a ter a discricionariedade para a implementação desse montante.

Desta feita, sendo uma norma econômica, a DRU vai de encontro a um dos principais alicerces do Estado Social trazido na Constituição Econômica: a viabilização de recursos para áreas consideradas imprescindíveis pelo constituinte originário. Logo, responde apenas a um dos elementos estruturantes do sistema fiscal: o saneamento financeiro das contas públicas.

As indagações quanto a sua natureza jurídica foram respondidas com a análise de discussões, votos, fundamentos e rejeições à DRU. Trata-se de uma regra de caráter econômico utilizada não para resolver uma crise constitucional, mas para servir de instrumento de governabilidade dos partidos políticos.

Nos vinte e três anos de vigência da DRU, teve três nomenclaturas: Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilidade Fiscal e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União. Sua existência acompanhou seis legislaturas e quatro presidentes da República de dois partidos de ideologias diversamente contrárias: Partido da Social Democracia Brasileira e Partido dos Trabalhadores.

Contudo, a desvinculação manteve-se independente da sigla partidária, sendo utilizada como expediente de governabilidade, meio de burlar regras constitucionais que especificam o destino das receitas públicas para serem empregados a fins específicos de políticas de governo.

O que se constata atualmente é uma dependência do Poder Executivo à DRU. Nas últimas duas décadas não se governou sem que houvesse um percentual desvinculado do montante para ser alocado segundo interesses discricionários e contingenciais do partido de situação.

Por meio de coalizões políticas, o Poder Executivo vem negociando vantagens e cargos políticos com o Poder Legislativo para que os parlamentares votem na postergação da DRU segundo a necessidade política. Trata-se de claro desvirtuamento das finalidades do Poder Constituinte reformador, sendo a emenda constitucional da DRU moeda de troca no jogo político vigente no Brasil.

Reformas constitucionais que carecem de efetividade, já que após oito emendas em vinte três anos de DRU o Executivo ainda não resolveu os problemas econômicos e fiscais que deram ensejo à sua criação. Logo, a desvinculação não se trata de uma adaptação constitucional á realidade posta, mas clara medida de postergação da solução das crises econômicas e políticas.

O Legislativo, em coalizão com o Executivo, vem se utilizando do Poder reformador para solucionar instabilidades econômicas e, mormente, políticas. Mais uma vez a Constituição é empregada para sanar crises institucionais, corroborando a teoria de Neves (1994) da constitucionalização simbólica: altera-se a Carta de 1988 sem que se utilize de ferramentas verdadeiramente eficazes para solucionar a crise, prorrogando de forma ostensiva o deslance do problema.

Por estas razões, conclui-se que as dilações de emenda constitucionais transitórias como a DRU, sob o argumento de remanejar soluções paliativas para a crônica dificuldade fiscal brasileira só seria viável se houvesse um movimento claro de reformas duradouras de tal sorte que viabilizassem a paulatina retirada das receitas da DRU. Não é o que vem acontecendo nos espaços políticos.

Deparamo-nos hoje com uma das mais profundas crises institucionais desde a redemocratização. Um país assolado por corrupção que permeia todos os âmbitos da política brasileira. Um parlamento desacreditado, com inúmeros integrantes sofrendo investigação criminal e, frente a esses desafios, a saída proposta, mais uma vez, é a reforma constitucional, como se estivéssemos defronte de uma problemática na Constituição.

A DRU e suas oito reformas são meios políticos com o escopo de tornar viável a realização de projetos específicos da coalizão política de situação, sendo um instrumento pontual e transitório de controle econômico do sistema político. Suas emendas vêm proporcionando o saneamento atual da economia, sem uma investigação acerca de sua efetividade futura, ou mesmo consequência para a Constituição Federal.

O simbolismo político da DRU evidenciou-se quando o Congresso Nacional aprovou a EC 93/2016, prorrogando a vigência da desvinculação até o exercício financeiro de 2023, sem tomar por base medidas efetivas para a resolução do problema econômico.

A DRU só seria medida efetiva e verdadeiramente transitória se houvesse um novo rearranjo tributário, com uma profunda revisão dos amplos benefícios fiscais, uma readequação viável na previdência social e, principalmente, reformas nas vinculações de receitas no plano constitucional e infraconstitucional, revisitando a questão da rigidez orçamentária, de tal sorte que possibilite ao Poder Executivo governar respeitando os mandamentos previstos na Constituição Federal de 1988, sem que, para isso, utilize-se de alianças políticas e burlas à lei para viabilizar suas propostas de governo.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Direito e política**: pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático. Florianópolis: Conceito, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 15, n. 58, p. 129-173, jan./mar. 2007.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a crise da teoria da Constituição. *In*: SOUZA NETO, Claudio Pereira *et al.* **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 75-150.

\_\_\_\_\_. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. O Poder Constituinte do Povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 305-325, 2013a.

\_\_\_\_\_. Política econômica e direito econômico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier, 2013b.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **Do Estado liberal ao Estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição**: do relator constituinte Bernardo Cabral; presidente: Afonso Arinos. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Emendas Constitucionais**. Quadro atualizado até a Emenda Constitucional nº 95, promulgada no Diário Oficial da União em 16 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 fev. 2015, p. 127-131. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020150213000180000.PDF#page=127>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 7 maio 2003, p. 18421-18427. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAI2003.pdf#page=165>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2007. Altera o art. 76 e acrescenta o art. 95 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando a vigência da desvinculação de arrecadação da União e da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 abr. 2007, p. 19764-19766. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28ABR2007.pdf#page=48>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2011. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 03 ago. 2011, p. 38683. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03AGO2011.pdf#page=49>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 85, de 1999. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 14 set. 1999, p. 40978-40982. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1999.pdf#page=166>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 2003. Dá nova redação ao inciso I do art. 56 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 jul. 2003, p. 33357-33360. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUL2003.pdf#page=47>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 163, de 1995. Altera os artigos 71 e 72 do ato das disposições constitucionais transitórias, introduzidas pela Emenda Constitucional de Revisão 01, de 1994. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 2 set. 1995, Seção I, p. 20860-20863. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02SET1995.pdf#page=24>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 277, de 2008. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação de Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 17 jul. 2008, p. 33433. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUL2008.pdf#page=21>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 298, de 2016. Inclui artigo no Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal para prever a convocação de Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 21 mar. 2017, p. 66-

97. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170321000460000.PDF#page=66>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 449, de 1997. Altera os artigos 71 e 72 do ato das disposições constitucionais transitórias, introduzidas pela Emenda Constitucional de Revisão 01, de 1994. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 7 mar. 1997, p. 5936. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAR1997.pdf#page=12>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 830 DF, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 14/04/1993, Tribunal Pleno, **DJ** de 16/09/1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 981 MC/PR, Rel. Min. Néri da Silveira, julgada em 17/12/1993, Tribunal Pleno, **DJ** de 05/08/1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 537610/RS, Rel. Min. Cezar Peluzo, julgado em 01/12/2009, Segunda Turma, **DJe** de 18/12/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606995>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os *rankings* na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. **O povo é inconstitucional: Poder Constituinte e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Nova hermenêutica constitucional e (in)segurança jurídica: características e crítica da virada linguística no interpretar da constituição. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 774-792, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almeida, 2008.

\_\_\_\_\_. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 54, n. 353, p. 14-26, mar. 1965.

COUTINHO, Aldacy Rachid. O impacto da crise econômica e seus reflexos sobre as relações de trabalho. In: **GIORNATE ITALO-ISPANO-BRASILIANE DI DIRITTO COSTITUZIONALE**, V., Lecce, 2012. **Anais...** Lecce: Universidade de Salento, 2012. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8221507-O-impacto-da-crise-economica-e-seus-reflexos-sobre-as-relacoes-de-trabalho.html>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

ESPAÑA. Constitución (1931). **Constitución de la República Española**. Madrid: Sucesores de Rivadeneira, 1931. Disponível em: <[http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **O Poder Constituinte**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?**. Trad. Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/constituicao1.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LUTZ, Donald S. Toward a Theory of Constitutional Amendment. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 355-370, jun. 1994.

MACEDO, Dimas. **O discurso constituinte**: uma abordagem crítica. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Cristina Muraschco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Filomeno. **Constituição econômica brasileira**: histórica e política. Curitiba: Juruá, 2011.

MORAES FILHO, José Filomeno de. Separação de Poderes no Brasil Pós-88: princípio constitucional e práxis política. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira *et al.* **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 151-197.

MÜLLER, Friedrich. **Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS E INTERNACIONAIS. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://neci.fflch.usp.br/>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

REICH, Norbert. Intervenção do estado na economia (reflexões sobre a pós-modernidade na teoria jurídica). *In*: CLEVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Doutrinas essenciais: direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 6, p. 745-776.

SALDANHA, Nelson. **O Poder Constituinte**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1995.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. (1789). **O que é o Terceiro Estado?**. Trad. Teresa Meneses. Lisboa: Círculo de Leitores, 2009.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **O poder reformador na Constituição brasileira de 1988 e os limites jurídicos às reformas constitucionais**. São Paulo: RCS, 2006.

SMITH, Adam. **Da riqueza das nações**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

VICTOR, Sérgio Antonio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Saraiva, 2015.