



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

LAYLA JORGE TEIXEIRA CESAR

**O TEMPO COMO ELEMENTO DE JUSTIÇA: os efeitos da mora no julgamento
da inconstitucionalidade da EC 95**

**BRASÍLIA,
2022**

LAYLA JORGE TEIXEIRA CESAR

**O TEMPO COMO ELEMENTO DE JUSTIÇA: os efeitos da mora no julgamento
da inconstitucionalidade da EC 95**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

**BRASÍLIA,
2022**

LAYLA JORGE TEIXEIRA CESAR

**O TEMPO COMO ELEMENTO DE JUSTIÇA: os efeitos da mora no julgamento
da inconstitucionalidade da EC 95**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

BRASÍLIA, dia, mês, 2022

BANCA AVALIADORA

Prof. Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

Prof. avaliador(a)

Prof. avaliador(a)

(...) a mentalidade dos fazedores de orçamentos, geralmente homens que reputam o ensino obra eminentemente supérflua, criará todos os sofismas para demonstrar a impossibilidade material de se obedecer à Constituição.

TEIXEIRA, Anísio. Educação é um direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996, p. 227.

RESUMO

Esta monografia objetiva analisar o uso do tempo, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como um recurso processual. Isto é, a mora intencional no julgamento de determinadas ações, que posteriormente sofreriam a perda superveniente do objeto. Conforme nos aponta a literatura especializada sobre o tema, esta estratégia seria adotada pelo órgão para escapar à necessidade de: consolidar uma decisão e se indispor com os demais Poderes; assumir o ônus simbólico e político das consequências de suas decisões junto à população; ou mesmo criar precedentes que comprometeriam a coerência jurisprudencial do Tribunal. Para dar substrato a esta análise, se adotou como estudo de caso as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5633, 5643, 5655, 5658, 5715 e 5743, propostas em oposição à Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, popularmente conhecida como emenda do Teto de Gastos, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Este novo regime vigorará por vinte exercícios financeiros – medida de austeridade inédita por sua longa duração – sendo que, a partir de 2017, o gasto primário da União fica limitado ao gasto realizado em 2016, sendo apenas reajustado anualmente pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), desconsiderando o crescimento populacional e a expansão da demanda de serviços públicos. Para melhor delinear os impactos do NRF, o presente estudo deu destaque particular à área de Educação, apresentando projeções do declínio orçamentário na esfera federal e a urgência na avaliação da constitucionalidade da emenda a fim de salvaguardar direitos fundamentais sob iminente risco de violação, em notório retrocesso social. A conclusão é que o tempo foi, sim, adotado nestes processos como elemento estratégico pelo STF, indicando a condição do Tribunal menos como guardião do texto constitucional do que como aparelho ideológico do Estado.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Separação de Poderes

Sumário

Introdução.....	7
1. Fundamentação teórica.....	9
1.1. <i>O Judiciário e o tempo</i>	9
1.2. <i>Parâmetros de exercício do controle de constitucionalidade</i>	13
1.3. <i>O direito à educação como cláusula pétrea e a vedação ao retrocesso</i>	16
1.4. <i>A EC 95 e a limitação do teto de gastos</i>	20
2. Análise de conteúdo: as ADIs propostas contra a EC 95.....	26
2.1 – <i>ADI 5633 (AMB/ANAMATRA/AJUFE)</i>	27
2.2 – <i>ADI 5655 (CONAMP/ANPT/ANPR)</i>	29
2.3 – <i>ADI 5658 (PDT)</i>	31
2.4 – <i>ADI 5715 (PT)</i>	32
3. Dados sobre o impacto da EC na redução de investimentos na educação.....	35
Considerações finais.....	40
Referências bibliográficas.....	44
Documentos.....	45

Introdução

O controle de constitucionalidade é um dos mecanismos da relação de freios e contrapesos que organiza a separação entre Poderes no Brasil. Expressão da regulação do Poder Judiciário sobre o Legislativo, esta prerrogativa de controle deriva da função típica do Supremo Tribunal Federal como guardião do texto constitucional, nos termos do artigo 102, *caput*, da Carta Magna.

Preservar esta função é essencial à manutenção do equilíbrio do sistema republicano, que fica ameaçado quando qualquer um dos poderes falha em suas atribuições típicas. Estas falhas podem ocorrer tanto por atuação excessiva, quando haja invasão às competências de outro Poder, como por omissão, quando um Poder deixe de cumprir adequadamente sua função.

Como objetivo principal, a presente monografia se apresenta como estudo de caso de uma situação emblemática de falha de competência do STF por omissão: a mora no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra a Emenda Constitucional 95.

A partir daí, como objetivo secundário, a investigação explora a noção de que a mora não seja uma casualidade, senão uma estratégia. Isto porque a posição do STF não é simples: por um lado, decretar a inconstitucionalidade da norma significaria opor-se às decisões do Legislativo, num exemplo de como o constitucionalismo pode se tornar engessante ao natural desenvolvimento do ordenamento jurídico. Além disso, o impacto econômico de tal decisão seria extremamente significativo, ainda que o STF decidisse pela modulação para aplicação dos efeitos apenas *ex nunc*. Por outro lado, reconhecer a constitucionalidade da emenda pode significar anuir com a violação a direitos sociais, como o acesso à saúde e educação.

Entre Caríbdis e Cila, abstendo-se de contrariar ou aprovar os termos da emenda, o STF parece procurar uma rota alternativa: utiliza o decurso do tempo como forma de escapar à necessidade de consolidar formalmente uma decisão. Aguarda que o longo período transcorrido entre a propositura da ação e o seu julgamento pelo Tribunal consolide os benefícios ou prejuízos da EC 95 sem a

necessidade de intervenção direta do Judiciário, dada a perda superveniente do objeto.

Os custos desta postura diplomática, entretanto, são altos. Enquanto se espera por uma decisão sobre a sua constitucionalidade, as medidas de austeridade implementadas pela EC 95 continuam produzindo efeitos. Ou seja, a opção omissiva por prolongar o julgamento no tempo não pode ser considerada uma postura neutra.

Para atender aos objetivos do presente estudo de caso, a fundamentação teórica buscou delinear os contornos do objeto pesquisado, tratando do padrão de duração dos julgamentos pelo STF e dos limites que as cláusulas pétreas impõem à alteração constitucional. Para o exame das ADIs contrárias à EC, aplicou-se, como metodologia, a análise de conteúdo.

Por fim, para analisar se, de fato, se pode falar em violação a direitos sociais no interregno em que se aguarda a apreciação da constitucionalidade da emenda – e guardados os limites de alcance deste trabalho, onde não caberia a análise de todas as áreas potencialmente afetadas pelas medidas de austeridade adotadas na EC 95 – o presente estudo adotou como objeto ilustrativo a área da educação, com ênfase na despesa das universidades federais. Para sua apreciação, aplicou-se, como metodologia, a análise descritiva de dados sobre a evolução do orçamento em educação desde a data de publicação da referida Emenda.

1. Fundamentação teórica

1.1. O Judiciário e o tempo

A fim de dar corpo ao debate sobre o tempo como elemento estratégico no STF, a Fundação Getúlio Vargas lançou o III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o tempo (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014), adotado aqui como parâmetro para a análise do tempo processual nas ADIs em exame.

O relatório da FGV oferece um extenso levantamento, mapeando o universo de ações propostas entre 1988 e 2013, excluídos apenas os processos sob sigilo. Em destaque, no relatório, está a prerrogativa criada pelo artigo 12 da Lei 9.869/99, que traz ao ministro relator a possibilidade de escolha, diante de um pedido de decisão liminar, de abreviar o andamento do processo, deixando de julgar a liminar para imediatamente julgar o mérito da questão, desde que haja relevante significado para a ordem social e a segurança jurídica – como é, evidentemente, o caso das medidas de austeridade em análise. As liminares também provocam manifestações mais céleres da PGR e da AGU.

Este rito foi adotado em mais de 57% das ADIs a partir de 1999 – percentual bem acima de qualquer outro tipo de ação –, e a média de tempo entre o início do processo e a decisão liminar é de 150 dias. É interessante observar que o número de processos com liminares triplicou entre 2002 e 2008, e mesmo assim se manteve esta mesma média de tempo para o julgamento. Ou seja, o aumento no volume de processos não pode ser apontado como fator responsável por eventuais moras.

Em relação ao trânsito em julgado, quando houve concessão de liminar, os processos tiveram duração total média entre 2,5 e 4,8 anos. Sem a concessão de liminar, a média até o trânsito em julgado, para as ADIs, é de 5,3 anos, incluídos no cálculo os casos excepcionais como, por exemplo, das ADIs 776 e 775, em que os processos chegaram a levar mais de 14 anos para a publicação do acórdão, ou as ADIs 136 e 370, que levaram mais de 20 anos até o trânsito em julgado.

No presente caso, em que não houve a concessão de liminar, considerando que a primeira ação foi impetrada em dezembro de 2016, o tempo de espera para o julgamento das ADIs em análise já superou a média de 5,3 anos, e não há movimentação processual que indique a sua solução breve.

A fim de identificar o que motivaria os casos de mora no STF, Paulo Cesar Amorim Alves (2006), mapeou os tempos processuais das ADIs propostas entre 1990 e 1998¹, e identificou duas dimensões importantes.

A primeira, de natureza formal, aponta que o tempo dos julgamentos envolve não apenas a análise jurisprudencial substantiva pelos ministros, mas também as normas formais a que está submetido o processo decisório, como a necessidade, em sede de ADI, de abertura de vistas do processo ao Procurador-Geral da República (PGR) e ao Advogado Geral da União (AGU) para que se manifestem acerca dos temas.

Já a segunda, de natureza material, se refere ao uso estratégico do tempo pelo Tribunal de acordo com o conteúdo tratado nas ações. Segundo Alves (2006), a morosidade estaria especialmente presente nas ações relacionadas a políticas públicas em curso, em função dos impactos econômicos que uma declaração de inconstitucionalidade poderia acarretar. Por este motivo, aponta o autor, se poderia afirmar que a racionalidade das decisões proferidas pelo STF não seja puramente jurídica, senão também econômica, social e política, o que torna impossível falar em neutralidade axiológica nas decisões do órgão. De maneira contundente, afirma Alves:

Em ações cujo custo decisório seja elevado, o tribunal pode escolher o caminho da procrastinação – deixa-se para amanhã a decisão, até que, num determinado amanhã, essa decisão já não possa ser mais tomada. Em termos jurídicos, espera-se até que a ação perca seu objeto. (ALVES, 2006, pg. 22)

Também Jean Paul Cabral Veiga da Rocha (2004) entende o uso do tempo como recurso estratégico pelo STF. O autor se debruça especialmente sobre as ações que tratem de matérias de regulação econômica – como é o caso do

1 Em atenção aos limites deste estudo cabe pontuar que, ainda que o levantamento proposto pelo autor possa ser considerado defasado, a estrutura de trabalho do Tribunal se manteve idêntica desde a década de 90. Além disso, ainda hoje, e como o identificou Alves (2006), o STF é o principal ambiente de discussão da atividade de governo, dado seu poder de veto sobre decisões políticas, o que confere atualidade ao raciocínio do autor.

presente estudo –, analisando detidamente a posição do Tribunal no julgamento da liminar do caso Fundo Garantidor de Créditos (FGC), que discutiu a hierarquia entre lei complementar e resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Para Rocha, a mora é uma maneira encontrada pelo STF de “*resolver*” casos difíceis sem se posicionar formalmente e, desse modo, evitar a criação de precedentes que “*comprometeriam a coerência da ordem jurídica e da jurisprudência do Tribunal*” (pg. 124). Assim afirma o autor:

O que se verifica também em importantes casos julgados pelo STF é a adoção de uma estratégia informal de decisão: o adiamento de decisões finais de mérito, com ou sem a tematização obter dictum da inconstitucionalidade não declarada mas sinalizada, até que se consume ou se acomode uma situação de fato que faça a ação perder seu objeto. (ROCHA, 2004, pg. 124)

É provável, portanto, que, no presente caso, que também versa sobre regulação econômica, com grande impacto sobre políticas públicas, não estejamos diante da mora simplesmente como resultado do excessivo volume de demandas ao STF ou do respeito à forma burocrática ou à ordem de julgamento dos processos, mas sim de uma omissão intencional, subterfúgio diplomático do órgão na sua relação com os demais Poderes.

A análise de Rocha (2004) e Alves (2006) está alinhada com a de Wang (2007), que reconhece um padrão nas decisões do STF: o favorecimento a demandas individuais, em detrimento de demandas coletivas.

Segundo o autor observou, nos casos em que se pediu concretamente uma obrigação de fazer do Estado em matéria de direito à educação, por exemplo, a tendência foi que o STF aceitasse o pedido. A mesma tendência, porém, já não se reproduziria quando o caso gerasse efeito *erga omnes*, em função de suas consequências fiscais.

A justificativa mais recorrente adotada pelo Tribunal para este tratamento diferenciado, afirma Wang, é a aplicação da reserva do possível, vez que os custos dos direitos e a escassez de recursos se tornariam mais pronunciados nos casos de controle abstrato de constitucionalidade, com efeito *erga omnes*, do que nos casos envolvendo apenas indivíduos ou pequenos grupos.

Holl (2018), por sua vez, aprofunda este raciocínio e entende a questão como um alinhamento entre as elites judiciárias e as elites políticas e econômicas. Segundo a autora, o judiciário consolidou sua relevância política no processo de transição para a democracia, e o seu alinhamento com as elites vem se tornando mais intenso a partir dos anos 2000, quando a maior publicização das ações do STF começou a produzir um acúmulo de capital simbólico do Tribunal junto à população.

Observando o padrão dos julgados pelo STF entre 2009 e 2018, Holl conclui que as ações mais frequentemente consideradas procedentes foram aquelas que asseguraram direitos individuais, e não as que tiveram por matéria direitos sociais ou propuseram alguma alteração na conformação do equilíbrio de forças políticas ou econômicas. Assim, afirma, o Tribunal não contribui para a efetivação dos direitos constitucionalmente programados. Para a autora, esta é uma opção política do Tribunal, que oferece a garantia de direitos individuais como uma concessão à população.

Esta compreensão sobre a negociação de direitos individuais não é inédita e remonta a Karl Marx (1991), que acusa a instrumentalização dos direitos aos cidadãos nas constituições liberais como um artifício criado para legitimar a dominação econômica exercida pelas classes dominantes sobre o proletariado (SARMENTO, 2008). O STF, nesse sentido, operaria como aparelho ideológico de Estado, no sentido que o confere Althusser (1977), conservando o status quo.

Oscar Vilhena Vieira (2008) reconhece este processo de ideologização do STF e cunha o conceito de “supremocracia” para explicá-lo. Segundo o autor, a expansão da autoridade dos tribunais – seja do Supremo em relação às demais instâncias do judiciário ou em relação aos demais poderes – reflete um fenômeno global de avanço do sistema jurídico diante da deterioração de instituições puramente políticas, como os parlamentos.

Entre as hipóteses explicativas deste fenômeno, afirma, a expansão do sistema de mercado ocuparia posição central, já que, aos olhos de investidores, os tribunais seriam fontes muito mais estáveis para garantia da segurança jurídica e previsibilidade das normas econômicas do que os legisladores democráticos, divididos entre demandas populares e lobistas.

Outra explicação relevante, segundo Vieira (2008) seria a degeneração mesma do sistema representativo, que se mostra incapaz de cumprir as promessas de igualdade e justiça inerentes ao ideal democrático. Neste caso, estaríamos diante do judiciário como um *phármakon*, ao mesmo tempo um remédio e um veneno à sociedade: ao procurar suprir as lacunas deixadas pelo sistema representativo, o judiciário acabaria contribuindo para ampliar a sua crise.

Nas palavras do autor, a hiper constitucionalização da vida contemporânea é resultado da desconfiança na democracia, e não sua causa, mas o reforço do papel do judiciário como guardião da Constituição aprofundaria o amesquinamento do sistema representativo.

Para evitar esta “supremocracia”, é necessário redistribuir as competências do Supremo, respeitando as relações de freios e contrapesos, e definir com maior clareza os parâmetros do controle constitucional.

1.2. Parâmetros de exercício do controle de constitucionalidade

A atuação do STF foi substancialmente transformada após a redemocratização do Brasil, especificamente com a regulamentação dos instrumentos de ADI, ADC e ADPF. O Tribunal passou então de mero órgão de cúpula do Poder Judiciário para assumir a condição de Corte Constitucional, ampliando sua capacidade de controle sobre os demais Poderes (LIBERATO, 2010; VIEIRA, 2008).

Tal condição derivou do processo de elaboração da nova Constituição Federal como um instrumento de proteção da população contra abusos do Estado, o que produziu uma valorização da Carta Magna como parâmetro balizador da atuação de todos os poderes, sendo o Judiciário o seu principal guardião.

O texto constitucional deve ser o único parâmetro de controle do juízo abstrato pelo STF. No seu núcleo duro, estão as cláusulas pétreas, que estabelecem limitações materiais ao poder derivado reformador, não podendo serem alteradas por emenda constitucional.

A defesa da preservação da identidade material da Constituição, contudo, não é uma tarefa mecânica: exige sensibilidade para compreender como estes parâmetros se adéquam ao desenvolvimento da sociedade no curso do tempo.

Daniel Sarmento (2008) se debruçou sobre esta questão e ponderou, de maneira equilibrada, que o constitucionalismo em excesso pode se traduzir em asfixia da vontade popular, retirando aos cidadãos a sua autonomia política. As novas e futuras gerações se tornariam reféns dos ideais cristalizados pelas gerações anteriores que deram origem ao texto.

Por um lado, afirma o autor, para que os representantes do povo exerçam adequadamente seu papel, não podem estar duramente restritos por decisões vinculantes tomadas em outros momentos históricos. Dito de outro modo, a exegese inflacionada do texto constitucional – e aí se inclui a interpretação superdimensionada das cláusulas pétreas – pode comprometer a democracia na medida em que engessa a constituição e impede a sua atualização frente o desenvolvimento da sociedade.

Por outro lado, destaca Sarmento, uma democracia sem qualquer tipo de limite exporia a perigo os direitos fundamentais das minorias, arriscando os valores essenciais que são condições para a manutenção em longo prazo da própria empreitada democrática. Por isso, enquanto o Estado se afirme como um Estado Democrático de Direito, deve ter o seu foco na salvaguarda dos valores que traduzam a essência da ideia de justiça e de direito subjacente ao ordenamento constitucional, que no Brasil coincidem com os valores necessários à construção de uma democracia inclusiva, pautada pelo respeito à dignidade da pessoa humana. Atuar de modo diverso seria uma contradição em termos: um Estado democrático de direito que não prime pela democracia está fadado ao fracasso.

Assim, conclui o autor, para que as cláusulas pétreas não se convertam em instrumentos antidemocráticos, devem, em suas palavras:

(...) ser interpretadas à luz do princípio democrático, como garantias das condições de possibilidade de uma democracia efetiva e substancial, instituídas para impedir que a empreitada intergeracional de construção de um destino coletivo por pessoas livres e iguais não se perca no caminho, tragada por adversidades, miopias, paixões momentâneas ou fraquezas.

Este aparente paradoxo do constitucionalismo – que ao mesmo tempo garante e limita o processo democrático – é particularmente visível na atuação dos tribunais constitucionais e supremas cortes. Ainda segundo Sarmiento (2006), os juízes encaram uma dificuldade contramajoritária² da jurisdição constitucional, carecendo de legitimação política, já que, ao contrário dos legisladores e chefes do poder executivo, não sejam eleitos nem respondam diretamente perante o povo.

O ministro do STF Luís Roberto Barroso (2009) parte da reflexão de Sarmiento sobre o conceito de dificuldade contramajoritária para avaliar o papel do Supremo como defensor da constituição. Para o ministro, há dois fundamentos principais que garantem ao STF a legitimidade de seu poder de intervenção e alteração das decisões dos demais poderes.

O primeiro, de natureza normativa, decorre do fato de que a Constituição atribua expressamente esta prerrogativa ao Judiciário. Na conformação do sistema de freios e contrapesos, é saudável para a democracia que haja algum tipo de controle exercido por agentes públicos não recrutados por via eleitoral, cuja atuação seja técnica e imparcial.

O segundo, de natureza filosófica, remete à própria ideia de constitucionalismo, sendo a Carta Magna balizadora da democracia. O papel do Judiciário – e, sobretudo, do STF – é, nesse sentido, precisamente garantir que haja uma estrutura de direitos fundamentais inviolável, que se mantenha sólida mesmo diante da impermanência política do legislativo. Deve proteger valores e direitos fundamentais mesmo que vá contra a vontade circunstancial de quem tenha mais votos.

Talvez essa seja a diferença mais sensível entre os atos do legislativo e do judiciário: o legislativo muda com frequência sua configuração, e a democracia não pode ficar refém dos ventos da alternância de poder.

A defesa da Constituição pelo STF, como a percebe Barroso, é subsidiária: para identificar a sua competência, o Judiciário deve verificar se, em relação à matéria tratada, um outro Poder, órgão ou entidade não teria melhor

2 Sarmiento (2006) toma a expressão emprestada de Alexander Bickel, em obra clássica sobre o tema da legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade das leis: *The Least Dangerous Branch*. 2ª ed., New Haven: Yale University Press, 1986.

qualificação para decidir, devendo prevalecer sempre as escolhas do legislador, por ser quem detém o batismo do voto popular. Entretanto, ressalva o autor:

Naturalmente, se houver um direito fundamental sendo vulnerado ou clara afronta a alguma outra norma constitucional, o quadro se modifica. Deferência não significa abdicação de competência.

Este é, precisamente, o caso em análise nesta monografia, já que a Emenda Constitucional em estudo se dirige diretamente a direitos fundamentais, destacando-se aqui, em especial, o direito à educação.

1.3. O direito à educação como cláusula pétrea e a vedação ao retrocesso

A identificação do direito à educação como cláusula pétrea não é óbvia. Uma interpretação literal do texto constitucional incluiria, na expressão “direitos e garantias individuais” do artigo 60, §4º, inciso IV, apenas aqueles direitos arrolados no artigo 5º da Carta Magna. Esta perspectiva, segundo Brandão (2008), parte da interpretação de que o legislador teria focado exclusivamente as liberdades fundamentais, que impingem ao Estado o implemento de prestações negativas, excluídos os direitos sociais prestacionais e os direitos difusos e coletivos.

Ainda segundo o autor, contudo, esta não é a posição majoritária na doutrina. A posição majoritária na doutrina entende que o constituinte teria conferido o status de cláusulas pétreas aos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, sejam estes direitos de defesa ou prestacionais, dado que não haja hierarquia jurídica ou axiológica entre estes. O sistema constitucional, afinal de contas, caracteriza-se pela unicidade, indivisibilidade e interdependência das “gerações” ou dimensões de direitos fundamentais, como fica evidenciado em seu preâmbulo, que ostenta uma inequívoca dimensão social, já que se destina a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça (...)”.

Sarmiento (2008), acompanhando este entendimento, afirma que, sem desprezar os limites semânticos do artigo 60, §4º da Constituição Federal, a interpretação da Carta Magna deve focar aquilo que seja de fato necessário à continuidade do projeto democrático. Por isso, frisa, não se deve hesitar em incluir o

núcleo essencial dos direitos sociais no rol das cláusulas pétreas, ainda que a redação do inciso IV do referido dispositivo seja dúbia. Assim justifica o autor:

Isto porque, parece-nos fora de dúvida que a garantia do núcleo essencial de direitos sociais básicos, como a saúde, o ensino fundamental e previdência, representa um pressuposto inafastável para a democracia e integra, por outro lado, o coração do projeto constitucional solidário delineado pelo constituinte originário – o núcleo de identidade da Constituição de 88.

Reiterando esta posição, o STF, embora não de forma unânime e expressa, vem adotando a tese de que os direitos fundamentais de distintas gerações sejam cláusulas pétreas, conforme se pode extrair de sua jurisprudência, como se pode verificar nos julgamentos das ADIs 939-DF e 1946-DF, sobre a anterioridade tributária e a licença trabalhista de gestantes, respectivamente (BRANDÃO, 2008).

É razoável, portanto, presumir que também a EC 95 seria julgada inconstitucional pelo STF, vez que altera cláusula pétrea que tutela o direito fundamental à educação, e não há realização de tal direito sem a garantia de recursos orçamentários para a sua concretização ou, ainda, com a sua redução. (BARATIERI & CADEMARTORI, 2017).

A condição de direito social se aplica tanto à educação básica quanto à educação superior, nos termos dos artigos 6º e 205 da Constituição Federal que as abrange igualmente. Ainda assim, é pertinente, aqui, diferenciá-las. A educação básica será provida de forma universal e gratuita pelo Estado, como determina o artigo 208, inciso I, sendo que o seu não-oferecimento importará responsabilidade da autoridade competente, conforme o §2º do mesmo dispositivo.

Já no que se refere à educação superior, não se aplicam as garantias de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade da oferta pública. O compromisso do Estado é apenas garantir o seu acesso dos sujeitos segundo as capacidades de cada um, sendo a oferta passível de ser suprida pelo setor privado, desde que mantidos padrões de qualidade como disposto nos artigos 206, inciso VII, e 209.

Guardadas estas distinções, em ambos níveis, limitar recursos significaria impedir o desenvolvimento ou, pior, retroceder na qualidade da oferta educacional.

Justamente por isso, o princípio da vedação ao retrocesso foi repetidamente invocado nas ADIs que têm por objeto a EC 95.

O princípio da vedação ao retrocesso visa prevenir a degradação social de direitos já conquistados, ou, de patamares civilizatórios já alcançados pela sociedade. Cademartori e Baratieri (2017) identificam cinco mandamentos interpretativos, retirados do ordenamento jurídico-constitucional, do qual decorre esta vedação:

- O princípio do Estado Democrático e Social de Direito, contrário ao retrocesso porque exige segurança jurídica e proteção da confiança;
- O princípio da dignidade da pessoa humana, que em sua perspectiva negativa reprime qualquer medida que possa afetar a existência condigna para todos, incluindo aí o desenvolvimento de políticas públicas;
- O princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais;
- A proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito, como medidas constitucionais específicas que visam a vedação ao retrocesso; e
- O princípio da proteção da confiança, elemento nuclear do Estado de Direito, que presume a estabilidade e continuidade da ordem jurídica.

Os autores invocam Sarlet (2001) para reforçar sua perspectiva de que o núcleo essencial dos direitos sociais já concretizados formalmente não pode ser suprimido ou restringidos pelos órgãos estatais, que têm o dever de perseguir o permanente desenvolvimento, concretização e proteção eficiente dos direitos fundamentais.

Este é o limite à liberdade de conformação do legislador e a inerente reversibilidade das leis. Não significa que não possa jamais existir nenhuma medida

de caráter retrocessivo, apenas que os seus núcleos essenciais devam ser preservados, a fim de garantir a continuidade do ordenamento jurídico.

Também por esta razão, não seria possível aplicar contra os direitos sociais o princípio da reserva do possível. É o que nos explica Martins (2019), que identifica que, frequentemente, não se reconhece aos direitos de segunda geração a mesma força jurídica que aos de primeira dimensão. Os direitos sociais são compreendidos por parte da doutrina como objetivos de realização gradual, metas a serem buscadas, e, portanto, submetidos à discricionariedade do Estado.

Quando se trata do direito à educação, contudo, estamos diante de direito essencial. Mesmo uma abordagem na linha da ‘reserva do possível’, afirma o autor, seria inadequada, porque em termos de Educação o que está em jogo é o mínimo básico.

Ademais, prossegue Martins, a reserva do possível não pode ser reduzida a limites orçamentários. Assim, cabe ao Judiciário, em todas as instâncias, ponderar, para além da alocação orçamentária, se a escassez de recursos, devidamente demonstrada pelo Estado, é tamanha que não haja alternativa senão a redução de direitos essenciais – o que não parece ser o caso da EC 95, que deixou intocadas as despesas com a dívida pública, ou as despesas com Defesa, por exemplo.

Essa é, também, a conclusão que nos apresenta o ministro Celso de Mello, na decisão da ADPF nº 45:

A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de

exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

(STF – ADPF: 45 DF, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP 00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191)

O acesso à educação é um destes direitos constitucionais impregnados de essencial fundamentalidade a que se refere o ministro. Quais seriam, então, os motivos que sustentam medida de austeridade tão severa?

1.4. A EC 95 e a limitação do teto de gastos

Brandão (2008) chega ao cerne da questão verdadeiramente em pauta no debate sobre a constitucionalidade de emendas que alterem os direitos sociais: o digladiar entre o keynsianismo e o neoliberalismo. Ou, a manutenção de um Estado protetivo de bem-estar social *versus* a redução deste Estado a um patamar mínimo. Não estamos, portanto, diante de um debate jurídico puramente técnico, senão da evidente disputa pela organização material da sociedade.

O Estado de bem-estar social, que surge como a resposta do Ocidente capitalista ao avanço do Socialismo, a fim de aplacar os ânimos sociais, apresenta como técnica a centralização do Estado na administração dos recursos materiais. Esta posição, conforme destaca Brandão, perde força a partir do final da década de 70, sob o argumento de que a estatização seria necessariamente acompanhada de estagnação econômica. Há aí, claramente, uma pressão das corporações capitalistas, que se intensifica com a globalização e transnacionalização da economia, para a ampliação de mercados e públicos consumidores.

Na concepção neoliberal, o desenvolvimento econômico não visa a qualidade de vida da população como objetivo primário. Seu foco é o lucro, sendo o desenvolvimento social e a distribuição de recursos uma consequência do aumento de riquezas. Para tanto, é necessário reduzir custos, o que se alcança através da

diminuição das barreiras protetivas ao Estado na forma de impostos e direitos trabalhistas a níveis suficientemente baixos a ponto de atrair investidores.

Os pressupostos vêm, historicamente, se demonstrando equivocados, já que a retirada de recursos tende a provocar ainda mais recessão econômica. É falsa a noção, de fundo moral, de que a austeridade atrairia investidores internacionais face a demonstração de “responsabilidade” do Estado. Pelo contrário, o que se observa é a fuga de investidores ante a queda na demanda interna.

Como definem Rossi et al. (2019), a austeridade é uma política de classe, ou, uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos. Apenas os capitalistas se beneficiam deste modelo, em três frentes: a) a geração de recessão e desemprego faz cair os salários, aumentando a lucratividade pela exploração de mão-de-obra; b) a redução de gastos sociais leva à redução de impostos; c) a redução na qualidade dos serviços públicos, fruto de sua precarização, realoca a demanda dos sujeitos para o setor privado, também contribuindo para aumentar seu lucro.

Segundo os autores, no Brasil, a adoção de políticas de austeridade está intimamente ligada ao desmonte da Constituição Federal. Ainda assim, esta é a concepção que norteou a elaboração da EC 95, impondo uma redução do tamanho relativo do Estado durante duas décadas.

É importante notar que, historicamente, desde a Constituição Federal de 1934, a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários foi o principal mecanismo de financiamento da educação, interrompido apenas duas vezes até agora, pelas Constituições de 1937 e 1967, ambas deflagradas em períodos ditatoriais.

A Constituinte de 1988 foi, por isso, um marco ao restabelecer a educação como área prioritária, fixando em seu artigo 212 a garantia de investimento mínimo pela União de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) em educação, além da vinculação de 25% de receitas para os estados e municípios.

A EC 95, nesse sentido, representa claramente, portanto, um retrocesso, ao estabelecer um “novo regime fiscal” que adota como parâmetro limitador a

despesa primária paga em 2016. Ou seja, a partir de 2017, o gasto primário da União será limitado ao gasto realizado em 2016, sendo apenas reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A medida dura 20 anos financeiros, sendo que a partir do 10º ano de vigência é possível a revisão, restrita aos índices de correção dos limites.

Na prática, isto significa que o regime fiscal está congelado, porque não inclui no cálculo a inevitável evolução demográfica, com crescimento populacional e possível ampliação da expectativa de vida, que implicam em expansão da demanda. Ignora, também, o provável aumento da arrecadação líquida de impostos, rompendo com o princípio de contraprestação. A desvinculação com o crescimento econômico, visando precisamente produzir um excedente, supostamente serviria para o pagamento de dívidas públicas.

A medida é diametralmente oposta ao que vinha sendo praticado no setor da educação nos anos anteriores. Como aponta Amaral (2017), o orçamento da União no período entre 2006 a 2012 foi aquele em que o MEC teve os maiores reajustes acima da inflação e superiores a 10 pontos percentuais. Segundo o autor, se não ocorrerem períodos com esse perfil até 2024 – o que é objetivamente barrado pelo Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95 – não será possível cumprir as metas estabelecidas no Plano Nacional de educação (PNE) 2014-2024, Lei 13.005/2014.

Amaral destaca também o caráter político desta condução econômica: o grupo que coordenou a propositura e aprovação da EC 95, afirma o autor, é o mesmo que comandou o país de 1995 a 2002, período em que não houve nenhuma prioridade orçamentária para a área educacional. A presidência iniciada em 2019 poderia reverter esta medida, e ainda assim já haveria danos permanentes. O que assistimos, entretanto, foi apenas o seu recrudescimento, em cortes severos ao orçamento educacional.

Nogueira e Tavares (2020) aprofundam a análise de Amaral e discutem especificamente a incompatibilidade entre a Meta nº 20 do PNE e a EC 95. Por um lado, o PNE estabelece o aumento progressivo de investimentos públicos para a educação proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) (Lei 13005, 2014, art. 2, VIII e

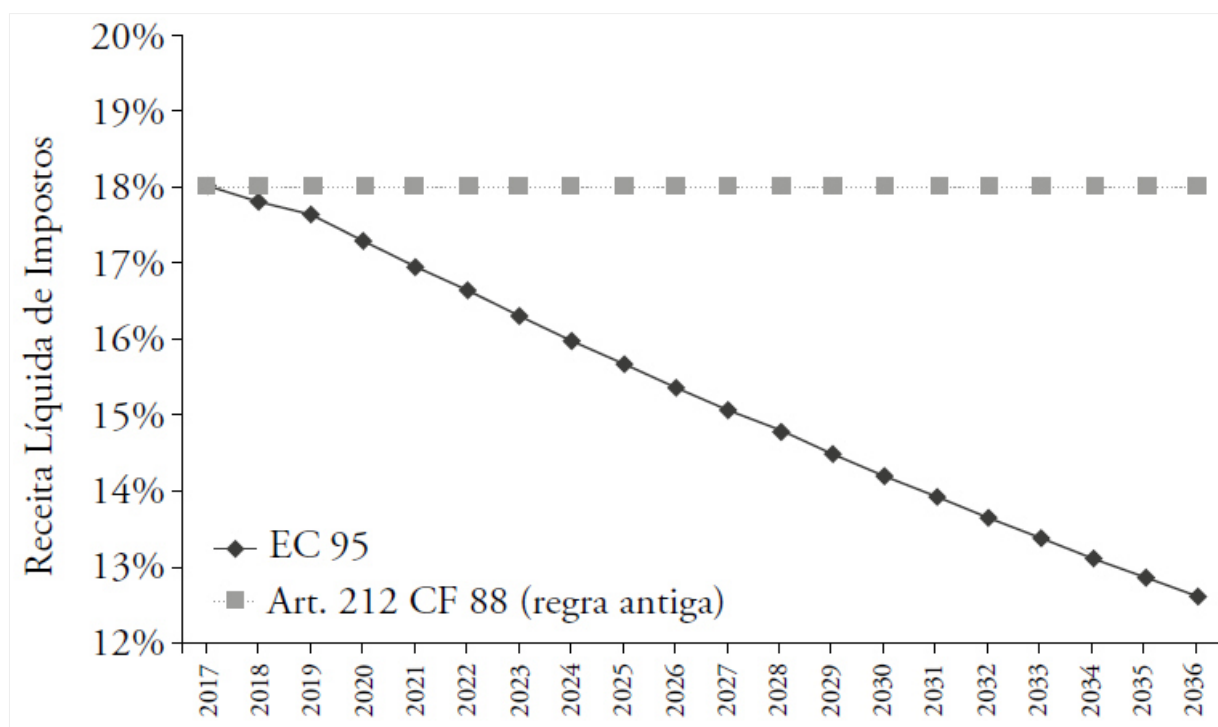
Meta 20). Por outro, a EC 95 limita o orçamento para as despesas primárias, incluindo os investimentos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (EC 95, 2016, art. 107 e 110), o que implica na redução de quantitativo dos recursos da educação pública.

O conflito entre as normas, afirmam as autoras, evidencia a disputa pelo fundo público da educação, fruto da luta política entre interesses distintos. Marilena Chauí (1999), já há duas décadas, também se referiu a esta disputa sobre os recursos orçamentários da educação frisando que a luta política na sociedade de classes contemporânea cria a polarização entre a liberdade – no seu conceito liberal, isto é, a liberdade para possuir bens – e a igualdade de condições entre os cidadãos.

A visão liberal, afirma Chauí, reduz a democracia ao regime da lei e da ordem, deixando escapar o principal: que a democracia é fundada na noção de direitos iguais. A EC 95 claramente negligencia a igualdade de condições como direito, priorizando uma estratégia de regulação econômica que, por retrair o setor público, favorece setores privados, delegando ao mercado a satisfação de direito fundamental. Não se pode presumir que os estados, DF e municípios devam compensar a redução do investimento federal em educação e saúde, o que apenas sobrecarregaria estes entes.

Para que se tenha uma ideia mais concreta do impacto da EC 95, Rossi et al. (2019), estimando um crescimento do PIB de 2% a partir de 2020, simularam os efeitos de longo prazo na redução do orçamento da educação de modo geral. O resultado encontrado é que os gastos cairão de 18% da Receita Líquida de Impostos em 2017 para menos de 13% até 2036, mesmo com a correção da inflação estimada, como se vê no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Estudo preditivo sobre o impacto da EC 95



Fonte: Rossi et al. (2019)

Na mesma linha, e com resultados muito semelhantes, Oliveira e Corrêa (2021), simularam os gastos em educação entre 2018 e 2022, a fim de avaliar os impactos da medida especificamente sobre as universidades federais brasileiras, cujo orçamento é de responsabilidade da União, estudando em detalhe os orçamentos de 63 instituições.

Segundo os autores, já no curto prazo o Novo Regime Fiscal tornaria inviável para as universidades federais a continuidade regular de suas atividades, mesmo que as instituições limitassem os seus gastos ao mínimo essencial. Os efeitos do sucateamento já poderiam ser percebidos com gravidade a partir de 2018, comprometendo o acesso gratuito à educação superior.

Estas perspectivas despertaram uma série de reações, dentro e fora do país. Em âmbito internacional, merece destaque a comunicação do comitê de Extrema Pobreza e Direitos Humanos e do comitê de Direito à educação, ambos da ONU, dirigida ao governo brasileiro e nunca respondida³.

3 Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23011>, acesso em 11/10/2020.

Nesta, os relatores destacam que a adoção de medidas de austeridade não deve ser uma política de governo de longo prazo. A austeridade, afirmam, é meramente um recurso emergencial, quando haja necessidade de ajustes fiscais pontuais. Só se justifica por sua natureza excepcional e temporária, que dura apenas enquanto a economia esteja ameaçada. A adoção da medida por 20 anos, portanto, é desproporcional.

Além disso, é sabido que medidas de caráter fiscal como esta contribuem para o aumento da desigualdade, e não para a sua redução. Todas as evidências apontam para que os cortes nas despesas do Estado durante períodos de retração da economia contribuem para aumentar o déficit fiscal, prolongando a recessão, provocando desemprego e desacelerando a recuperação da economia.

Como alternativa, sugerem a adoção de outras medidas, de caráter tributário, como a taxação progressiva de impostos, barreiras à evasão de divisas, taxação de grandes fortunas e redução do percentual do PIB direcionado ao pagamento da dívida pública. O fato de que o Brasil não tenha priorizado medidas alternativas por si só, afirmam os comitês, já apontaria para uma violação de direitos humanos.

No Brasil, entre as reações se destacam, aqui, as múltiplas ADIs propostas ao STF com a finalidade de declarar inconstitucional a EC 95 no que tange o direito à educação, como se verá em detalhe a seguir.

2. Análise de conteúdo: as ADIs propostas contra a EC 95

Até o momento, foram seis as ADIs propostas contra a EC 95: ADI 5633, ADI 5643, ADI 5655, ADI 5658, ADI 5715 e ADI 5743, todas distribuídas à Min. Rosa Weber. Segundo a ordem de propositura, podem ser sumarizadas na seguinte tabela:

Tabela 1 – Lista de ADIs por ordem de propositura

nº	Inicial	Manifestação da PGR	Manifestação da AGU	Status
5633	16/12/2016	14/11/2018	08/02/2017	Conclusos ao relator 14/11/2018
5643	23/01/2017	13/11/2018	–	Transitada em julgado 02/04/2020
5655	13/02/2017	14/11/2018	05/04/2017	Conclusos ao relator 14/11/2018
5658	15/02/2017	14/11/2018	–	Intimação à AGU em 26/03/2020
5715	05/06/2017	13/11/2018	–	Intimação à AGU em 20/03/2020
5743	14/07/2017	–	–	Transitada em julgado 19/07/2018

Todas as ações foram protocoladas há, aproximadamente, 5 anos, e pouco ou nada caminharam. Apenas as ADIs 5643 e 5743 já tiveram solução: a ambas foi negado seguimento por ausência de legitimidade *ad causam*. Quanto às outras quatro ações, cabe uma descrição mais detalhada.

2.1 – ADI 5633 (AMB/ANAMATRA/AJUFE)

Protocolada em 16/12/2016, a primeira das ADIs propostas tem como requerentes a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça (ANAMATRA) e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE).

Seu principal argumento é que o Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95 viola a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais, nos termos do artigo 99 da Constituição Federal, bem como a independência e harmonia entre Poderes, nos termos do artigo 2º do texto constitucional. A inovação seria inconstitucional porque é vedada por cláusula pétrea, segundo o artigo 60, parágrafo 4º, inciso III da CF.

Assim traz a petição inicial:

É certo que o texto rígido da Constituição Federal pode e deve contemplar um determinado Regime Fiscal para a Federação. Ocorre que o legislador constituinte originário estabeleceu, no artigo 165 da CF, 3 (três) modalidades de leis orçamentárias, a saber: (a) uma lei que disporá sobre o “plano plurianual”, com vigência de 4 anos; (b) uma lei que disporá sobre as “diretrizes orçamentárias”, com vigência de 1 ano; e (c) uma lei que disporá sobre o “orçamento anual”, com vigência igualmente de 1 ano.

Conquanto as 3 (três) leis cogitadas sejam da iniciativa do Poder Executivo, deve o Poder Judiciário participar necessariamente da elaboração delas, em respeito à autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (CF, art. 99), assim como em respeito à independência e harmonia dos Poderes (CF, art. 2º).

O mesmo não se pode dizer com relação às emendas constitucionais, em face das quais o Poder Judiciário não possui qualquer ingerência no processo legislativo.

Os requerentes alegam, ainda, que o Novo Regime Fiscal exclui o Poder Judiciário da elaboração de seu próprio orçamento durante 20 anos, já que atribuiu com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de promover a revisão das limitações após o décimo ano de vigência da EC 95.

Por fim, se destaca a invocação do princípio da vedação ao retrocesso social, entendida como cláusula pétrea implícita derivada dos artigos 5º e 60, parágrafo 4º, inciso IV da Constituição Federal, como um dos argumentos centrais

utilizados pelos requerentes para convencer o STF da inconstitucionalidade da nova norma.

Câmara dos Deputados, Senado Federal, PGR e AGU se manifestaram em uníssono em contrário à pretensão dos requerentes. De forma sucinta, afirmam que a emenda não revoga direitos nem institui restrição à garantia de acesso à jurisdição porque limita apenas o crescimento real do total das despesas primárias de cada Poder. Assim, nada impediria que o Judiciário, no âmbito de sua autonomia, apresentasse propostas de aumento de despesas específicas capazes de atender ao crescimento quantitativo de litigantes, desde que observado o teto global. Além disso, excluir o Judiciário significaria redistribuir o ônus aos demais Poderes.

Chama atenção nos pareceres e prestações de informação a utilização comum de um argumento central que não é de caráter jurídico, senão econômico: a “gravíssima” crise econômica na qual o país estaria mergulhado somente poderia ser combatida a partir da adoção de medidas de austeridade, o que justificaria a reforma. Ora, se não há violação técnica, por que seria necessário apelar para um argumento extrajurídico? Em especial, em resposta a uma petição elaborada por entidades diretamente ligadas ao judiciário?

A resposta parece ser a intenção de consolidação de uma narrativa pró austeridade fiscal, dando continuidade à agenda iniciada no Congresso Nacional. Vale a pena destacar os seguintes trechos:

*(...) Deve-se considerar que o congelamento do teto dos gastos públicos por 20 exercícios financeiros **insere-se no contexto de austeridade fiscal com vistas à superação da crise financeira** e à concretização do reequilíbrio orçamentário. Como benefícios da adoção do Novo Regime Fiscal, a exposição de motivos da PEC 241/2015 ressalta que “implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos”. (Parecer da PGR – sem grifos no original)*

*(...) de acordo com dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Nota Técnica nº 15497/2016-NIP; documento anexo), **o principal vetor da continuidade da crise econômica brasileira corresponde à crise fiscal, ou seja, à deterioração das finanças públicas decorrente***

do regime anterior, caracterizado por uma política fiscal expansionista.

*Nesse contexto, o "Novo Regime Fiscal" previsto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, ao apontar para uma mudança de trajetória futura do comportamento dos principais indicadores fiscais e reduzir, de forma gradual, a trajetória as despesas públicas, **atrai a confiança dos agentes econômicos** sobre a capacidade de o Governo encaminhar uma solução ao desajuste em suas contas, bem como **propicia a retomada do crescimento econômico já no curto prazo e de forma sustentável.***

Para demonstrar o alegado, a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos simulou os efeitos negativos do regime fiscal anterior, cuja manutenção conduziria as contas públicas a níveis de endividamento altíssimos, ainda que a previsão de crescimento econômico se concretizasse (...)

*a crise econômica que atinge o País resulta, em grande medida, da situação de **descontrole do gasto público**. Eventual concessão da medida cautelar postulada na presente ação direta, o que se admite por mera hipótese, provocaria grave risco para a credibilidade da econômica brasileira e para o equilíbrio fiscal das contas públicas, de modo a **prejudicar o esforço pela retomada do crescimento econômico e da criação de empregos**. (Parecer da AGU – sem grifos no original)*

O pedido de cautelar não foi deferido e os autos estão conclusos ao Relator desde 14/11/2018 – já superando, em muito, o prazo médio de resposta do STF a este tipo de andamento.

2.2 – ADI 5655 (CONAMP/ANPT/ANPR)

Em seguida, em 13/02/2017, foi protocolada a ADI 5655, pelos seguintes requerentes: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).

Segundo os requerentes, a EC 95 seria evidentemente inconstitucional no que o Novo Regime Fiscal viola o princípio da proporcionalidade, além de contrariar os seguintes artigos da Constituição Federal: dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), objetivos fundamentais do país (artigo 3º), direitos e garantias fundamentais

(artigos 2º e 5º), direitos sociais (artigo 6º), cláusula pétrea (artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV), direito à saúde (artigo 196), direito à educação (artigo 205), e autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (artigo 127, parágrafos 2º e 3º).

Também aqui o princípio da vedação ao retrocesso é invocado, com uma narrativa que se opõe ao discurso da austeridade que traz a emenda. Segundo os requerentes, em vez de resolver a crise, o congelamento de despesas por um prazo tão longo iria na contramão “*de uma nação que busca, a duras penas, tentar reerguer a educação, saúde, segurança*”. Prosseguem em sua argumentação, na petição inicial:

Assim, mais uma vez, a alta conta será paga pelos mais frágeis, justamente aqueles que contam com o Poder Público para ter garantidos seus direitos fundamentais básicos. Se hoje já são reféns de serviços oferecidos de forma deficiente, precária, o que dirá daqui para frente em virtude do congelamento que se estenderá por duas décadas.

É assustador imaginar que a despesa do ano de 2016 será levada como base para as despesas dos próximos 20 anos. Se tal valo foi insuficiente para custear o ano que passou, o que se pode dizer quanto aos anos futuros?

Novamente, Câmara dos Deputados, Senado Federal, PGR e AGU se posicionaram obstando à ADI, afirmando, em geral, que não haveria atingimento do núcleo essencial das cláusulas pétreas, nem a petrificação do texto constitucional, que poderia ser outra vez alterado, futuramente, por nova emenda. Além disso, não haveria preponderância de um Poder sobre outro, já que todos os Poderes estariam igualmente submetidos à limitação fiscal.

No centro de suas argumentações, mais uma vez, numerosas páginas dedicadas ao convencimento da necessidade da reforma em função da crise econômica experimentada pelo Brasil.

Ilustrativa desta posição é a argumentação do Senado, que apresentou manifestação diretamente oposta à ADI, apontando o Novo Regime Fiscal como “remédio” necessário para resolver a crise econômica enfrentada pelo Brasil. A solução supostamente oferecida pela austeridade é descrita através das palavras do ex-Ministro Henrique Meirelles, transcritas na manifestação:

À medida que se controle o crescimento descontrolado das despesas públicas em consequência da dívida, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais emprego; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo.

Mais uma vez, o pedido de cautelar não foi deferido e os autos estão conclusos ao Relator desde 14/11/2018 – já superando, em muito, o prazo médio de resposta do STF a este tipo de andamento.

2.3 – ADI 5658 (PDT)

Protocolada na sequência, em 15/02/2017, a ADI 5658 tem como requerente original o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que chamou o STF à responsabilidade de *“atuar de maneira mais ativa para proteger as condições de funcionamento da democracia”*.

O congelamento do teto de gastos por 20 anos, afirma o requerente, é desproporcional e esvazia a democracia, já que imobiliza os próximos cinco governos executivos em relação a decisões sobre alocação de recursos públicos.

Além disso, nos termos da petição inicial, o Novo Regime Fiscal provocaria retrocesso e seria incompatível com a cláusula pétrea de direitos e garantias fundamentais no que afeta a saúde e a educação, já que promove redução drástica de investimento nos dois setores ao longo dos anos, em direção contrária ao aumento populacional.

Por isso, o requerente pede, especificamente, para se excluir do congelamento a saúde e a educação. Caso contrário, *“as promessas contidas na Constituição, relativas à promoção da dignidade da pessoa humana, perdem sua normatividade e tendem a se converter em meros artifícios simbólicos”*.

Finalmente, o requerente se opõe frontalmente ao discurso da austeridade, afirmando, a partir de pesquisas elaboradas por especialistas em macroeconomia, que a reforma fiscal é desastrosa ao impor à demanda pública um caráter contracionista por um longo período e por retirar do Estado os instrumentos

fiscais capazes de enfrentar crises econômicas, contrariando a experiência internacional observada em 2009, por exemplo, quando a maior parte dos países centrais expandiu o gasto público, realizando enormes deficits fiscais.

Ademais, a medida seria desproporcional, já que apenas 3 anos antes da emenda o Brasil produzia superávits primários positivos, não existindo qualquer indicador sólido de que levaria duas décadas para tornar a fazê-lo.

Indiferentes aos argumentos apresentados na inicial, Câmara dos Deputados, Senado Federal, PGR e AGU, mais uma vez, se posicionaram contrários à demanda, embasando seus posicionamentos na defesa do projeto de austeridade, e asseverando que o preceito de vedação ao retrocesso não é absoluto e admite a alteração de aspectos específicos da prestação de direitos sociais, desde que seja preservado o seu núcleo essencial. O pedido de cautelar não foi deferido e os autos estão conclusos ao Relator desde 01/03/2021, sendo que os últimos despachos se trataram de substabelecimentos.

Sobre esta ADI, é relevante ainda destacar que, dado que a liminar da petição inicial não tenha sido deferida, e em função do agravamento da vulnerabilidade da população durante o período de pandemia, novos pedidos de decisão liminar foram protocolados por diversos *amici curiae* ao longo de todo o ano de 2020 e 2021.

2.4 – ADI 5715 (PT)

Por fim, a ADI 5715, protocolada em 05/06/2017, tem como requerente original o Partido dos Trabalhadores (PT), que apontou tanto inconstitucionalidades formais à aprovação da EC 95, quanto materiais, configurado o desrespeito à cláusula pétrea contida no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, uma vez que o estabelecimento de teto dos gastos públicos dificultaria a relação das prestações estatais para prover as demandas decorrentes dos direitos à saúde e à educação.

O requerente ressaltou que os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos fundamentais, se afigurando como cláusulas pétreas. Assenta que o

congelamento dos gastos públicos por 20 anos, sem a possibilidade de alterações significativas na destinação de recursos públicos, afronta o princípio democrático, porque predeterminaria os rumos da intervenção estatal por longo período, afastando a vontade popular e impedindo ações de enfrentamento da crise econômica pelo executivo diversas da agenda neoliberal.

Destacou, também, sua oposição direta à proposta de austeridade, que qualifica como *“uma concepção sobre gasto público privatista e neoliberal que jamais teve assento constitucional”*, e um *“ideário que relega a plano inferior as demandas por realização de direitos sociais em benefício do rentismo do setor financeiro”*. Para o requerente, a crise iniciada em 2014 foi decorrência de queda da produção de receitas, e não de expansão de gastos. As medidas de austeridade, na medida em que desaquecem a economia interna, prolongariam o ciclo recessivo da economia, e retardariam a sua recuperação. Além disso, a causa da crise estaria mais estreitamente relacionada ao pagamento da dívida pública do que ao investimento em áreas sociais.

Ademais da violação a direitos sociais, de acordo com a petição inicial, também a autonomia orçamentária do Judiciário teria sofrido limitação pela emenda constitucional, o que seria incompatível com a cláusula pétreia relativa ao princípio da separação de Poderes.

Em reação, a Câmara dos Deputados, Senado Federal, PGR e AGU, mais uma vez, se posicionaram contrários à demanda, embasando seus posicionamentos na defesa do projeto de austeridade nos termos dos argumentos suprarreferidos. O pedido de cautelar não foi deferido e o último andamento processual se refere a uma petição de substabelecimento protocolada em 28/02/2021.

Sobre esta ADI, é relevante ainda destacar que, assim como na ação suprarreferida, dado que a liminar da petição inicial não tenha sido deferida, e em função do agravamento da vulnerabilidade da população durante o período de pandemia, novos pedidos de decisão liminar foram protocolados por diversos *amici curiae* ao longo de todo o ano de 2020 e 2021.

Em síntese, o que todas as ADIs guardam em comum é o argumento central de que a EC 95 violaria o princípio de vedação ao retrocesso social, além do notável desmonte de direitos sociais. Também se percebe muito presente a disputa de narrativas ou perspectivas sobre a condução econômica do país, com a clara oposição à austeridade proposta pela emenda.

Os pareceres da PGR, AGU, Câmara dos Deputados e Senado Federal são uníssonos em negar que a medida produza qualquer tipo de violação, repetindo que a limitação imposta pode ser revista por futuras decisões legislativas, em novas emendas à Constituição Federal, e que a crise econômica justificaria plenamente a contenção de despesas.

Os pareceres, contudo, não entram no mérito de que esta contenção produza ainda mais recessão, ou de que outras medidas fiscais que não afetassem os direitos sociais de maneira tão grave poderiam ter sido priorizadas, como a taxação de impostos progressiva ou a aplicação de limitações de gastos a outras áreas, como a defesa ou o pagamento da dívida pública.

A única atuação do STF até o momento foi negativa, não concedendo liminar a nenhuma das ADIs e, assim, prolongando ainda mais o tempo de julgamento.

3. Dados sobre o impacto da EC na redução de investimentos na educação

Para dimensionarmos os efeitos reais que o prolongamento da vigência da EC 95 tem sobre a educação, é fundamental nos voltarmos para os dados concretos já praticados nos primeiros anos de aplicação do Novo Regime Fiscal.

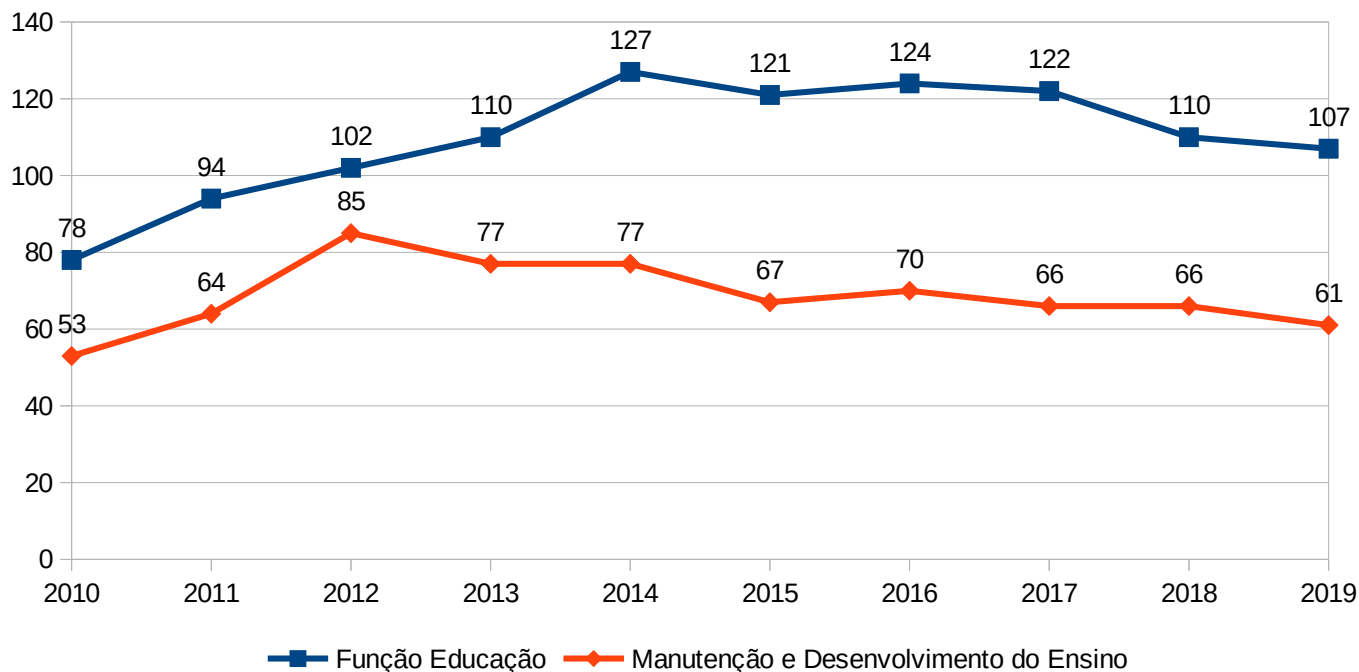
O cuidadoso levantamento da coalizão Direitos Valem Mais⁴, realizado por dezenas de especialistas em indicadores socioeconômicos e assinado por 192 organizações da sociedade civil, nos permite confirmar os resultados dos estudos preditivos que apontam para o colapso do sistema educacional público.

O estudo compreende os orçamentos dos anos de 2016 a 2019. Excepcionalmente, em relação aos anos de 2020 e 2021, se deve considerar que os cortes orçamentários também estejam relacionados ao agravamento da crise econômica em função da pandemia, merecendo análise pormenorizada própria.

Para aferir a despesa federal, a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o levantamento utiliza dois indicadores: o valor total da despesa na função educação, e o valor da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O MDE exclui despesas relacionadas a questões previdenciárias, aos hospitais universitários, à alimentação escolar, entre outras, estando assim mais próximo do conceito estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e regulamentado nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os valores estão atualizados pelo IPCA médio para janeiro de 2020.

4 O estudo completo está disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf, acesso em outubro de 2021.

Gráfico 2 – Evolução das despesas federais com educação entre 2010 e 2019 em bilhões de reais



Fonte: Relatório da Coalizão Direitos Valem Mais

Os dados revelam que, independentemente do indicador utilizado, houve expressiva queda nos gastos federais no período. A partir da vigência da EC, a queda foi de 17 bilhões na função educação, de modo geral, e 9 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino, especificamente.

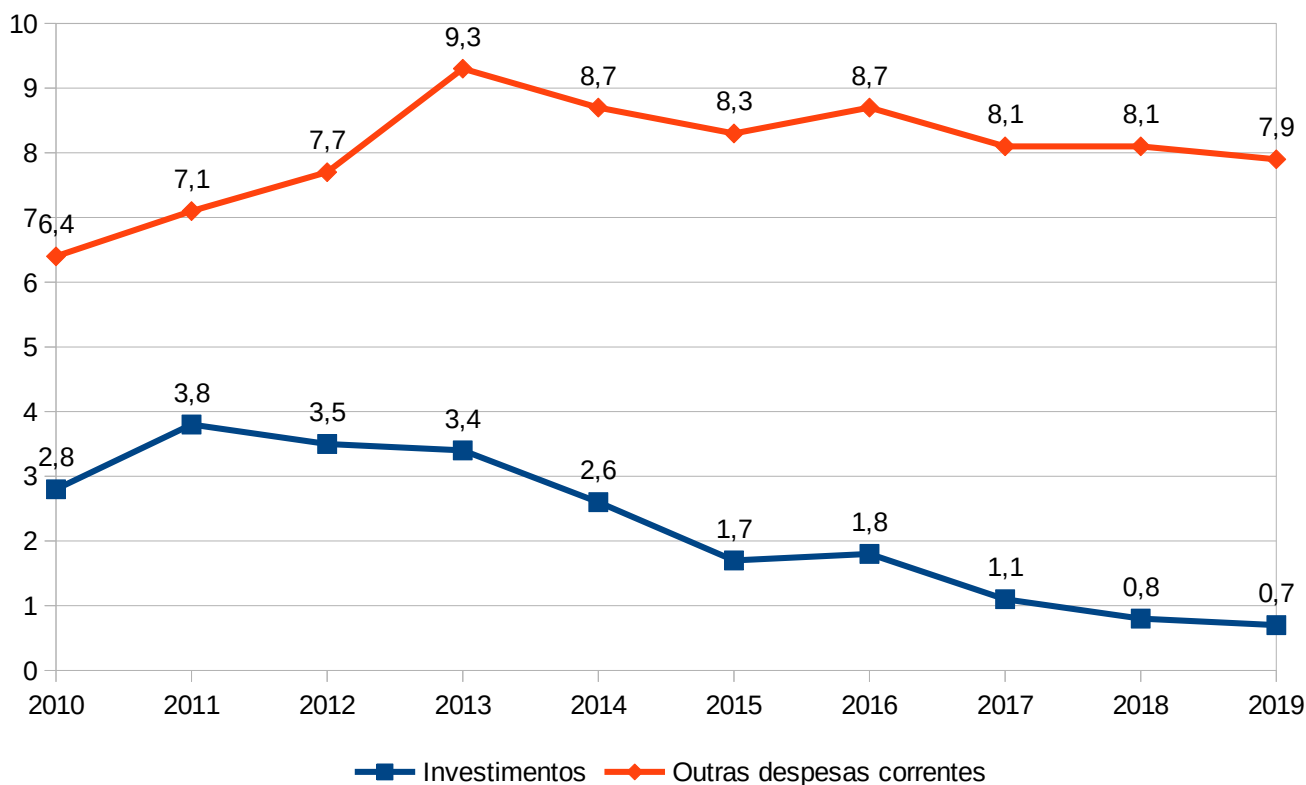
Algum declínio já era esperado diante da crise econômica enfrentada pelo Brasil. Nota-se, porém, um grave excesso: não houve o congelamento proposto, que anunciava manter os níveis de despesa a partir de 2017. A palavra “congelamento” induz, aqui, a erro. Se apenas se mantivessem os níveis de despesa, a crise já seria inevitável ante o aumento natural da demanda por serviços. O que se deu na prática, porém, foi um derretimento de gastos.

É certo que a substituição do investimento público pelo investimento privado é o núcleo mesmo da EC 95, que visa reduzir a dívida pública. O que

obstaculiza a sua aplicação neste caso é que a medida atinja áreas que deveriam ser protegidas por seu status de direitos sociais, como a educação e a saúde.

Se olharmos especificamente para as despesas com ensino superior, o jogo de forças econômicas e políticas fica mais evidente. O declínio das despesas com as universidades federais, como se observa a seguir, é expressivo:

Gráfico 3 – Evolução das despesas com universidades federais entre 2010 e 2019 em bilhões de reais



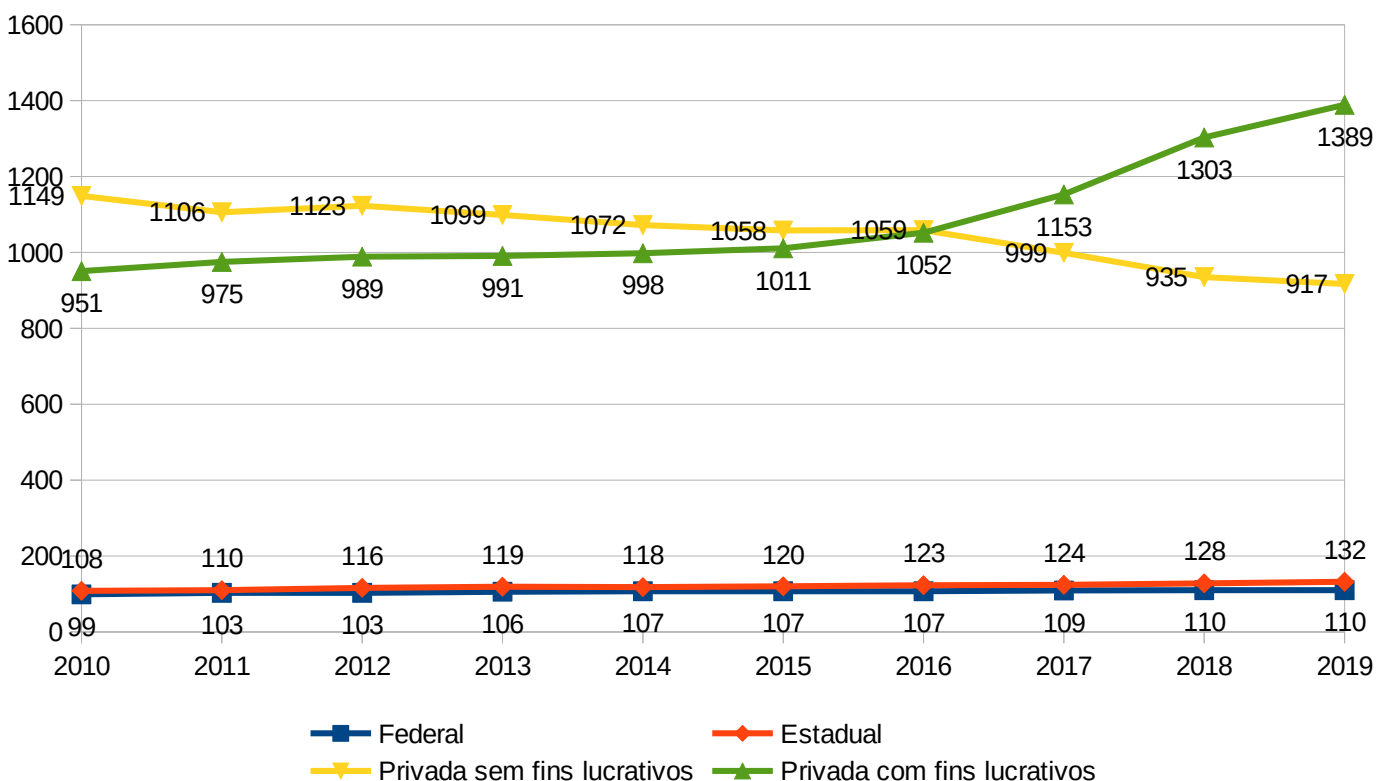
Fonte: Relatório da Coalizão Direitos Valem Mais

Os gastos com outras despesas correntes (ODC) se referem à manutenção infraestrutural das instituições: água, luz, telefonia, limpeza, vigilância, terceirizados, material de consumo etc. Já os investimentos se referem a novas construções, compra de equipamentos, que servem de esteio ao desenvolvimento de pesquisa e ampliação das atividades da instituição.

Enquanto a queda em investimentos limita o potencial de crescimento das universidades, a queda nas despesas infraestruturais é danosa porque coloca em risco o próprio funcionamento das instituições. O que se observa a partir dos cortes é que as instituições hoje se concentram apenas em sua manutenção básica, enquanto a pesquisa perde cada vez mais espaço como uma agenda prioritária.

Paralelamente às medidas de corte orçamentário no repasse às instituições, se observa o estímulo à privatização do setor, com a possibilidade de que instituições sem fins lucrativos alterem formalmente sua natureza administrativa. Os efeitos deste processo já podem ser percebidos com clareza na educação superior, onde o número de instituições privadas com fins lucrativos vem aumentando na contramão da crise.

Gráfico 4 – Evolução do número de Instituições de Ensino Superior



Fonte: Censo do Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira

Esta virada na natureza das instituições privadas a partir de 2016, quando se tornam predominantes as instituições com fins lucrativos, não apresenta uma raiz causal necessária com a precarização do setor público, o que somente poderia ser confirmado por estudos mais aprofundados.

De qualquer forma, ante a coincidência dos eventos, não se pode ignorar as leituras de Holl (2018) e Vieira (2008), entre outros autores, que descrevem o aparelhamento do sistema judiciário pelo mercado financeiro. É possível deduzir, assim, que a permissiva omissão do STF termine por favorecer os interesses expansionistas do setor privado.

No mesmo sentido, se destaca a análise de Rossi (2019), que afirma que a consequência do enxugamento do setor público é a abertura de oportunidades para o avanço do setor privado – motivação que parece ser central aos que promovem a austeridade como remédio fiscal.

Considerações finais

O julgamento das ações que têm como objeto a declaração de inconstitucionalidade da EC 95 é emblemático para ilustrar as consequências das falhas do STF em cumprir sua função típica de regulação do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo. No presente trabalho, foram destacadas como estudo de caso as ADIs 5633, 5643, 5655, 5658, 5715 e 5743, em especial no que tangem o direito à educação.

Segundo o III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o tempo (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014), adotado aqui como parâmetro para análise da duração do julgamento das ADIs, o prazo para julgamento de processos sem concessão de liminar, como é o caso, é de 5,3 anos sendo que o tempo de resposta após a conclusão dos autos à relatoria é de apenas 150 dias.

É certo que o levantamento compreendido pelo relatório vai apenas até 2013, o que se coloca como uma limitação ao presente estudo. Ao longo da última década, alterações no fluxo de processos e na dinâmica do Tribunal poderiam ter afetado seu comportamento. Este é, entretanto, o mais extenso documento disponível sobre o tema, e, afinal, o que se observou em relação às ADIs em foco apenas confirma o padrão então registrado pela FGV.

Em 2022, todas as ações ora em análise superarão a média de julgamento, com mais de 5,3 anos de propositura. Note-se que as ADIs 5643 e 5743 tiveram seguimento negado por ausência de legitimidade *ad causam*, e as ADIs 5658 e 5715 ainda aguardam manifestação da AGU.

Já o caso das ADIs 5633 e 5655 é especial: há pelo menos 3 anos os autos estão conclusos à relatoria. Assim, o tempo de resposta do STF caracteriza mora não apenas em relação à expectativa de duração razoável do processo, como também em relação ao padrão praticado pelo próprio Tribunal, que optou por não valer-se da prerrogativa criada pelo artigo 12 da Lei 9.869/99, e adotada em mais de 57% das ADIs julgadas entre 1999 e 2013, que traz ao ministro-relator a possibilidade de escolha, diante de um pedido de decisão liminar, de abreviar o andamento do processo, deixando de julgar a liminar para imediatamente julgar o

mérito da questão, desde que haja relevante significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Se, por um lado, se poderia afirmar que a mora deriva da complexidade da matéria, por outro, é evidente que as consequências da espera por uma decisão já se comprovaram danosas à população constituindo violação de direitos sociais, como se exemplificou aqui em relação ao direito à educação. Logo, a gravidade da matéria deveria ser combustível para a celeridade da ação, e não o contrário.

Além disso, se considerarmos que o direito à educação constitui, sim, cláusula pétrea, como afirmam Brandão (2008), Cademartori e Baratieri (2017), então a sua defesa pelo Poder Judiciário através do controle constitucional não representa nenhum imobilismo constitucionalista (SARMENTO, 2008). Pelo contrário, afirma o ministro Barroso (2009), a deferência e o respeito aos demais Poderes não pode ser confundida com a abdicação de competência.

É intrigante, então, observar que não apenas o STF optou por indeferir os pedidos de liminar contidos nas petições iniciais como também não deferiu nenhum dos numerosos pedidos subsequentes, que se avolumaram em especial durante o período de pandemia, quando a austeridade se tornou mais dura para a população, e a demanda por recursos financeiros mais urgente.

Todas as ADIs apresentaram, em uníssono, o argumento central de que a EC 95 violaria o princípio da vedação ao retrocesso social, além de produzir um desmonte de direitos sociais irreversível a curto prazo. Apontaram a desproporcionalidade e irrazoabilidade da medida, que pretende congelar as despesas nas áreas de saúde e educação por longos 20 anos, ignorando a natural expansão da demanda que o aumento populacional e a elevação da expectativa de vida provocarão.

A posição dos proponentes não foi meramente política senão também técnica. Numerosos estudos preditivos apontaram a inevitabilidade destas consequências (BRANDÃO, 2008; AMARAL, 2017; NOGUEIRA & TAVARES, 2020; ROSSI ET AL. 2019; OLIVEIRA & CORRÊA, 2021), indicando que o prosseguimento do Novo Regime Fiscal significará a inviabilização o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, além de conduzir ao sucateamento da educação em

todos os níveis, entre os quais se destacou aqui o já notável sucateamento das universidades federais.

Já nos primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal, os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, analisados pela coalizão Direitos Valem Mais, confirmaram estas previsões. Houve queda significativa tanto na função educação, no geral, que inclui despesas previdenciárias, com hospitais universitários, alimentação escolar, entre outras, como na manutenção e desenvolvimento do ensino propriamente dito, conforme descrito nos artigos 70 e 71 da Lei 9.394/1996.

Se observamos as despesas específicas com ensino superior, no investimento e despesas correntes de universidades federais, o quadro é grave e seus efeitos já podem ser observados na ameaça à interrupção do funcionamento de diversas instituições. Combinadas a outras políticas de favorecimento da expansão privada, o cenário que se desenha é a notável expansão do número de instituições privadas com fins lucrativos e financeirização da educação, confirmando a análise de Rossi (2019), que afirma que a consequência do enxugamento do setor público é a abertura de oportunidades para o avanço do setor privado – motivação que parece ser central aos que promovem a austeridade como remédio fiscal.

Diante destes dados, se torna cada vez mais evidente que a inação do STF, que já supera seu tempo regular de resposta, não deriva dos meandros normais da burocracia ou do congestionamento do sistema judiciário, senão de atuação comissiva.

A partir da presente pesquisa, se conclui que o tempo é adotado pelo STF, neste caso, como elemento estratégico, no sentido em que apontaram Alves (2006) e Rocha (2004). O caminho da procrastinação se apresenta para o Tribunal como uma rota alternativa que permite ao STF escapar à necessidade de consolidar uma decisão e se indispor com os demais Poderes; assumir o ônus simbólico e político das consequências de suas decisões junto à população; ou mesmo criar precedentes que comprometeriam a coerência jurídica e da jurisprudência do Tribunal.

O longo período transcorrido entre a propositura da ação e o seu julgamento pelo Tribunal pode fazer com que a questão em xeque consolide seus

benefícios ou prejuízos sem a necessidade de intervenção, aguardada a perda superveniente do objeto.

O caso em tela não é isolado, mas sim aponta para um padrão. Segundo afirmam Wang (2007), Vieira (2008) e Holl (2018), se pode observar um sequestro ideológico do judiciário pelo sistema de mercado financeiro. Para Holl (2018) a omissão ou o indeferimento do STF é um padrão nas ações que se referem especialmente a direitos sociais, ao passo que o Tribunal mais frequentemente deferiria pedidos referentes à garantia de direitos individuais, como uma concessão à população que, em troca realiza a manutenção de sua legitimidade como Poder.

A inação diante de pautas que afetam as estruturas sociais, segundo a autora, é um sinal do alinhamento entre as elites judiciárias e as elites políticas e econômicas, o que consolida a posição do Tribunal como um aparelho ideológico do Estado, na conservação do status quo, e demonstra sua falha na função típica de guardião do texto constitucional.

Referências bibliográficas

- ALVES, P. O Tempo como ferramenta de decisão no STF: um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade. Monografia de conclusão de curso. Sociedade Brasileira de Direito Público, Escola de Formação. São Paulo, 2006. 61 fls.
- AMARAL, N. *Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?*. in: Revista Brasileira de educação v. 22 n. 71, 2017.
- BARROSO, L. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Suffragium - Rev. do Trib. Reg. Eleit. do Ce, Fortaleza, v.5.n.8, p.1-177 jan/dez.2009
- BRANDÃO, R. São os Direitos Sociais Cláusulas Pétreas? Em que medida?. In: SARMENTO, D.; NETO, C. (Orgs.). *Direitos Sociais, Fundamento, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008, v. , p. -.
- CADEMARTORI, L.; BARATIERI, N. *As cláusulas pétreas: a possibilidade de revisão constitucional de vinculações de receitas na área da educação*. Justiça do Direito. V. 31, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2017.
- CHAUÍ, M. *Universidade em liquidação*. Folha de S.Paulo, São Paulo, 11 jul. 1999. Caderno Mais!, p. 3
- FALCÃO, J.; HARTMANN, I.; CHAVES, V. III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o tempo. Coleção FGV DIREITO RIO - Série Novas ideias em Direito. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055> , acesso em outubro de 2021.
- HOLL, J. *Arendt, Hirschl e o Brasil: o judiciário brasileiro como um ator politicamente engajado nos 30 anos da constituição*. In: Revice – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.2, p. 215-233, jun./dez.2018. ISSN 2525-8036.
- LIBERATO, G. Sistema de Freios e Contrapesos, Judicialização da Política e o Supremo Tribunal Federal: Uma tese para a atual postura do STF. Revista Científica da Associação Cearense do Ministério Público – ACMP. Vol. I, nº 1. Fortaleza: ACMP-CE, junho de 2010, pp. 36-49.
- MARTINS, P. O direito à educação na Carta Cidadã. RIL Brasília a. 56 n. 221 jan./mar. 2019 p. 223-246
- MARX, K. A questão judaica. 2ª ed., São Paulo: Moraes, 1991
- NOGUEIRA, S.; TAVARES, D. *A relação conflituosa entre a Meta 20 do Plano Nacional de educação (2014-2024) e a Emenda Constitucional 95/2016*. FINEDUCA – Revista de Financiamento da educação, v. 10, n. 34, 2020
- OLIVEIRA, J; CORRÊA, D. Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras. Rev. Controle, Fortaleza, v.19, n.2, p. 238-267, jul./dez. 2021.

- ROCHA, J. A capacidade normativa de conjuntura no Direito Econômico: o déficit democrático da regulação financeira. Tese (Doutorado em Direito Econômico). Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2004. 204 fls..
- ROSSI, P.; OLIVEIRA, A.; ARANTES, F.; DWECK, E. Austeridade Fiscal e o Financiamento da educação no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v.40, e0223456, 2019.
- SARLET, I. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SARMENTO, D. *Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda*. *Revista de Direito do Estado* 2:83, 2006.
- SARMENTO, D. *Direito Adquirido, Emenda Constitucional, Democracia e Justiça Social*. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008.
- TEIXEIRA, A. Educação é um direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- VIEIRA, O. V. Supremocracia. In: *Revista Direito GV*, São Paulo 4(2) | P. 441-464 | Jul-Dez 2008.
- WANG, D. W. L. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, São Paulo, 4(2), p. 539-568, Jul-Dez. 2008.

Documentos

“A urgência do fim da emenda constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 e no cenário pós-pandemia”. Documento apresentado por organizações qualificadas como Amicus Curiae à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF. Produzido por DIREITOS VALEM MAIS - Coalizão pelo fim da Emenda Constitucional 95, em 7 de maio de 2020. Disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf , acesso em outubro de 2021.