

**Francisco Secaf
Alves Silveira**

○ **estado econômico
de emergência**

e as transformações do
direito financeiro brasileiro



vol.

1

coleção

Direito Financeiro Atual

coordenador

Fernando Facury Scalf

 editora
D'PLÁCIDO

O estado econômico de emergência
e as transformações do Direito
Financeiro brasileiro

O estado econômico de emergência
e as transformações do Direito
Financeiro brasileiro

Francisco Secaf Alves Silveira



Copyright © 2019, D'Plácido Editora.
Copyright © 2019, Francisco Secaf Alves Silveira.

Editor Chefe
Plácido Arraes

Produtor Editorial
Tales Leon de Marco

Capa, projeto gráfico
Leticia Robini

Diagramação
Bárbara Rodrigues da Silva

Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843, Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 31 3261 2801
CEP 30140-007



WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida,
por quaisquer meios, sem a autorização prévia
do Grupo D'Plácido.

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves.

O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro brasileiro -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

316 p.

ISBN: 978-65-80444-04-5

1. Direito . 2. Direito Tributário. I. Título.

CDD340

CDU341.39

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



Sumário

<i>Lista de tabelas</i>	13
<i>Introdução</i>	15
<i>1. 1. Os dilemas do Direito Financeiro: Entre a forma e o telos constitucional</i>	21
1.1. Aspectos históricos do Direito Financeiro.....	21
1.2. O primeiro paradigma: o Direito Financeiro como instrumento de controle do monarca pelo Parlamento	31
1.3. O segundo paradigma: o Direito Financeiro com conteúdo material a partir da Constituição Social.....	37
1.4. Um terceiro paradigma? Notas sobre o quadro atual do Direito Financeiro	40
<i>2. O estado econômico de emergência como novo paradigma do Direito Financeiro</i>	45
2.1. O decisionismo de Schmitt e a exceção.....	45
2.2. O estado de emergência pós-Schmitt.....	53
2.3. O processo de consolidação do estado econômico de emergência.....	62
<i>3. As transformações do Direito Financeiro brasileiro decorrentes do estado econômico de emergência</i>	75
3.1. Delimitação e justificativa acerca do Direito Financeiro e suas transformações	75

3.2. A concentração da decisão orçamentário-financeira no Executivo e a exclusão do Legislativo.....	78
3.2.1. A exclusão do Legislativo na elaboração orçamentária: decisão sobre a dívida pública e o resultado primário.....	81
3.2.2. O afastamento do Legislativo da execução orçamentária: os decretos de programação financeira e o orçamento de restos a pagar.....	106
3.2.3. A abertura de crédito extraordinário e a renovação da emergência.....	114
3.3. A precária proteção dos direitos fundamentais no âmbito orçamentário-financeiro.....	120
3.3.1. Desvinculações de receitas, restrições de direitos e garantia do serviço da dívida.....	122
3.3.2. Contingenciamento, resultado primário e a mitigação da execução orçamentária.....	129
3.3.3. A limitação das despesas primárias pelos próximos 20 anos (teto de gastos).....	141
3.4. Os desequilíbrios no federalismo fiscal: autonomia conjuntural dos entes subnacionais.....	155
3.4.1. Financiamento e renegociações de dívida dos entes subnacionais: a recentralização do federalismo fiscal.....	164
3.4.2. Os decretos de calamidade financeira dos entes subnacionais.....	172
3.4.3. Mecanismos alternativos de obtenção de recursos e os riscos ao federalismo: precatórios, depósitos judiciais e securitização da dívida.....	178
3.5. Síntese sobre as transformações no Direito Financeiro brasileiro.....	199

4. As reações judiciais ao estado econômico de emergência.....	205
4.1. A crise de Weimar e o debate sobre o guardião da Constituição: Schmitt, Kelsen e Heller.....	206
4.2. A dinâmica do Judiciário: reações judiciais ao estado econômico de emergência.....	218
4.2.1. Alemanha na crise de Weimar.....	219
4.2.2. Estados Unidos pós-crise de 1929.....	222
4.2.3. Europa e a crise de 2007.....	225
4.2.4. América Latina da década de 90: os casos de Brasil e Argentina.....	238

4.3. Perspectivas do Judiciário brasileiro em face das recentes transformações do Direito Financeiro	256
4.4. O risco de mutação da Constituição Financeira contrária a seu telos.....	266
Conclusão.....	281
Referências bibliográficas.....	289

Prefácio

Inaugura a *Coleção Direito Financeiro Atual*, que tenho a honra de coordenar, a obra *O Estado Econômico de Emergência e as transformações do Direito Financeiro Brasileiro*, de Francisco Secaf Alves Silveira, que se consubstancia em sua Tese de Doutorado, aprovada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de Direito Financeiro, perante banca composta por Gilberto Bercovici, Luís Fernando Massonetto, Élica Graziane Pinto, Felipe Chiarello e Leda Paulani, e presidida por mim, na qualidade de orientador. O trabalho advém robustecido por um período de estudos do autor na Universidad Carlos III, de Madrid, sob a orientação da Profa. Violeta Ruiz Almendral, que lá gentilmente o recebeu.

A singela aprovação no Curso de Doutorado de tão relevante Instituição de Ensino Superior poderia ser suficiente para a recomendação do trabalho para publicação, porém isso não faria jus ao trabalho de qualidade que agora chega às mãos do público.

A temática do Estado Econômico de Emergência passa pela crise do Estado Fiscal e da democracia em diversas dimensões, na linha do que preconizava Carl Schmitt e atualizado por Giorgio Agamben, apontando para as transformações daí operadas no direito financeiro.

O trabalho de Francisco Secaf Silveira se constitui em um marco nos estudos de direito financeiro sobre o assunto, apontando o problema e indicando caminhos para sua ultrapassagem, com percuciente análise histórica sobre o período de Weimar, em 1929, e na contemporaneidade, decorrente da crise europeia de 2007/2008, em que os países daquele bloco tiveram que inserir em seus ordenamentos normas de limitação do déficit público, sempre em nome da *emergência econômica*, com forte intervenção financeira na soberania estatal.

Sob a ótica brasileira, temas como a exclusão do Poder Legislativo sobre as decisões orçamentárias e sobre o controle da dívida pública, a questão da

desvinculação das receitas da União (DRU), após estendidas para os Estados e Municípios, a Emenda Constitucional do Teto de Gastos que limita as decisões do Legislativo sobre as despesas públicas, e o contingenciamento de despesas visando privilegiar o pagamento da dívida pública, dentre vários outros aspectos, apontam para a importância do assunto, imbricado na confluência de diversas disciplinas jurídicas e sociais que indicam a mudança de paradigma na teoria clássica da Separação dos Poderes e a sobrevalência do Executivo em matéria financeira, sempre sob o pálio da *emergência*.

Mesmo agora, na Proposta de Emenda Constitucional enviada pelo Executivo sobre a reforma da Previdência, que obrigatoriamente terá que ser apreciada pelo Legislativo, surge o argumento da *emergência* em sua aprovação e no componente da desconstitucionalização do tema, para facilitar alterações posteriores ao sabor das conveniências de plantão.

Idênticas medidas de *emergência* surgem no âmbito dos entes subnacionais, no *fratricida federalismo de ocultação* em que vivemos no Brasil, onde cada Estado e Município busca resolver seus problemas, sem estar atento ao problema maior, do país. É como se a soma das partes fosse maior que o todo, o que é contrário à realidade, conforme ensinava Aristóteles no século IV a.C.

Além disso, todos os entes políticos brasileiros deixaram de se preocupar com aspectos intergeracionais, pois o espectro é sempre limitado aos quatro anos de governo, intermeados por uma possibilidade de reeleição por igual período.

A ideia de um Estado de Direito que seja, ao mesmo tempo, democrático e republicano está sob ameaça, pois a *emergência* tomou conta do país e os objetivos da Constituição Financeira encontram-se esquecidos. Busca-se arrecadar, e não utilizar a receita haurida para auxiliar a redução das desigualdades sociais e regionais, e erradicar a marginalização que flagela nosso país. Ainda há tempo de reverter este risco e voltar a fazer prevalecer as metas traçadas em 1988. O alerta contido nesta obra labora nesse sentido.

Espero que o texto sirva para evitar os descaminhos que vimos trilhando. Desejo a todos uma boa e atenta leitura.

São Paulo, abril de 2019.

Fernando Facury Scaff

Professor Titular de Direito Financeiro da USP

Professor Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFPA

Advogado

Sobre a coleção Direito Financeiro atual

A *Coleção Direito Financeiro Atual*, que tenho a honra de coordenar a convite da Editora D'Plácido, visa levar à comunidade acadêmica estudos jurídicos qualificados e atualizados sobre essa disciplina.

O direito financeiro insere-se no campo do direito público, pois intrinsecamente vinculado ao mesmo objeto de análise, o *Estado*, e é tão antigo quanto este, qualquer que seja seu marco inicial, pois não existe Estado sem Direito e sem finanças que o sustente. É nesse espaço que se inserem os estudos de direito financeiro que, no Brasil, visam a concretização dos objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição (art. 3º), amparado em seus fundamentos (art. 1º).

Entendo o direito financeiro como o *ramo do Direito no qual se estuda como o Estado arrecada, reparte, gasta e se endivida, e como isso é organizado e controlado visando a consecução dos objetivos constitucionais*. Nessa definição encontram-se representados seus principais institutos: receita, federalismo fiscal, despesa, crédito, orçamento, controle e fiscalização, direcionados à execução das metas determinadas pela Constituição de 1988.

Trata-se de uma disciplina estruturante para a solução dos desafios que enfrenta a sociedade contemporânea, em especial para a manutenção de um Estado de Direito que seja, ao mesmo tempo, democrático e republicano, no qual o dinheiro e o patrimônio públicos sejam utilizados como instrumento para a realização do homem, com respeito aos direitos fundamentais, dentre os quais se destacam a liberdade e a isonomia.

Nesta Coleção, sob um enfoque atual, segue-se a trajetória de estudos qualificados adotados na quase bi-centenária Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pelos professores titulares desta disciplina, Theotônio Monteiro de Barros, Ruy Barbosa Nogueira, Antônio Roberto Sampaio Dória, Regis Fernandes de Oliveira e Heleno Taveira Torres¹.

¹ Professores titulares de direito financeiro pelos seguintes respectivos períodos: 1941/1971; 1965/1969; 1972/1991; 1991/2014 e 2014/... (Armando Machado Júnior, *Cátedras e catedráticos: curso de bacharelado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – 1827-2009*. São Paulo: Mageart, 2010).

São Paulo, abril de 2019.

Fernando Facury Scaff

Professor Titular de Direito Financeiro da USP

Professor Titular de Direito Financeiro e Tributário da UFPA

Advogado

Lista de tabelas

Tabela 1. Pacotes de normas europeias de governança macroeconômica e estabilidade orçamentária

Tabela 2. Disposições da Lei Orgânica de Estabilidade Orçamentária e Sustentabilidade Financeira da Espanha

Tabela 3. Créditos Adicionais – Orçamento Fiscal e Seguridade Social

Tabela 4. Categorias de despesas conforme proteção jurídica e obrigatoriedade de execução

Introdução

A conflitiva relação entre exceção, emergência, Direito e Estado é, há tempos, objeto de controvérsia nas mais diversas ciências. Coloca-se como problema jurídico, político, econômico, social, e atravessa diferentes momentos históricos.

Em Roma, já se decretava o *tumultus*, “isto é, a situação de emergência (...) provocada por uma guerra externa, uma insurreição ou uma guerra civil”, que autorizava qualquer medida necessária à salvação do Estado e que, por sua vez, dava lugar ao *iustitium*, ou seja, a interrupção, suspensão do direito². Em Hobbes e com o absolutismo, não haveria espaço para exceção. O soberano é livre para agir e conservar o Estado e não se sujeita às *leis civis*. A submissão do soberano é, nessa perspectiva, incompatível com a própria natureza do Estado: “o soberano não está sujeito àquelas leis que ele próprio, ou melhor, que o Estado fez. Pois estar sujeito a leis é estar sujeito ao Estado, isto é, ao soberano, ou seja, a si próprio, o que não é sujeição, mas liberdade em relação às leis”³.

Na Revolução Inglesa do século XVII, o “estado de exceção” foi declarado pelo Parlamento para que pudesse agir sem o rei e tomar as medidas necessárias para proteger o povo, independentemente de qualquer direito estabelecido na Constituição⁴. Ao longo do século XIX, inspiradas na lei

² AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Trad. Iraci D. Poletti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 67.

³ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultura, 2010, Segunda Parte, capítulo XXIX. Segundo Gilberto Bercovici, “para Hobbes, não há espaço para a exceção, pois todo o poder é dado ao Estado para se conservar. A teoria hobbesiana da plenitude da soberania torna, portanto, inútil a questão da derrogação do direito comum” (BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 90).

⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 96.

marcial inglesa (depois adotada na França), as Constituições começam a incluir previsões sobre estado de sítio ou de exceção, como é o caso da Constituição espanhola de Cádiz de 1812, da Constituição Chilena de 1833, da Constituição Francesa de 1848, da Constituição da Argentina de 1853, da Constituição do México de 1857 e da Constituição Brasileira de 1891. Com a Primeira Guerra Mundial, o debate sobre a ampliação dos poderes do Executivo (“plenos poderes”) e de novos mecanismos de exceção é levado também para os âmbitos político e econômico, assumindo novos contornos durante o século XX⁵.

Em Carl Schmitt, a própria concepção de Estado e de Direito é construída a partir da exceção⁶. Naquele momento, com a crise da Constituição de Weimar, às vésperas do nazismo e da Segunda Guerra Mundial, revigora-se a discussão sobre a relação entre a exceção e o Direito, a partir de novas perspectivas. Após a teoria de Schmitt, desenvolve-se um amplo debate ao longo do século XX sobre a consolidação da emergência e da exceção como paradigma jurídico-político.

Sem pretender uma retomada histórica da exceção e da emergência na teoria do Direito⁷, fato é que tais elementos apresentam desafios à ordem jurídica, ao funcionamento da democracia, à consolidação da Constituição e à *construção* de um Estado (Social e Democrático) de Direito. Esses desafios se renovam à medida que a sociedade, o Estado e o Direito se transformam ao longo da história. Por essa razão, o tema *é há tempos* (e ainda) objeto de estudo, sob as mais distintas perspectivas e com reflexos nas mais diversas áreas, embora na área do Direito haja ainda uma “notória resistência no trato da questão”⁸. Não há uma “teoria do estado de exceção no direito público”, já que, em geral, juristas e especialistas em direito público tendem a considerar o problema mais como uma questão de fato, e não como um genuíno problema jurídico⁹. Nesta obra, tem-se como objeto central o debate sobre a exceção e a emergência no *âmbito do Direito* e, mais especificamente, no âmbito do Direito Financeiro.

Para compreender essa relação é preciso antes entender as mudanças pelas quais passou a teoria e as normas do Direito Financeiro, essencialmente nas

⁵ Ibidem, pp. 222-285.

⁶ Especialmente em SCHMITT, Carl. *Teología política*. Trad. Francisco Javier Conde; Jorge Navarro Perez. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

⁷ Para uma análise histórica da exceção como garantia do Estado, da Constituição e do capitalismo, vide BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

⁸ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 16.

⁹ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Trad. Iraci D. Poletti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 11.

três últimas décadas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma ampla garantia de direitos civis, políticos e sociais, ampliou a descentralização, a democracia, o dever de transparência e pretendeu colocar o Direito Financeiro dentro de um novo paradigma¹⁰.

Com a Constituição de 1988, o Direito Financeiro não mais deveria estar relacionado somente a procedimentos de elaboração e aprovação do orçamento, que não mais se caracterizaria como uma mera peça contábil ou um mecanismo de controle do Legislativo sobre o Executivo. O orçamento e toda a atividade financeira passam a ser submetidos a parâmetros constitucionais não meramente formais e passam a ser regulados por um Direito Financeiro de conteúdo substancial, com aspectos axiológicos, teleológicos, ou seja, valores e finalidades estabelecidos pela Constituição¹¹. Daí se falar em um Direito Constitucional Financeiro, em que a obtenção de recursos e a realização de gastos devem visar a efetividade da própria Constituição, de seus direitos, princípios e institutos. Há uma constitucionalização das finanças públicas, em que o propósito da atividade financeira se torna atribuir maior efetividade aos princípios e objetivos constitucionais¹². Surge um Direito Financeiro relacionado à finalidade, ao *telos* das normas constitucionais.

Assim, o objetivo do Direito Financeiro, naquele que é seu campo de atuação, passou a se confundir com os próprios objetivos e fundamentos da Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos (conforme artigo 3º); implementar uma ampla gama de direitos fundamentais, com prevalência de direitos humanos; legitimar e incentivar a participação democrática. Nesse contexto, os direitos fundamentais, como marca da nova ordem constitucional, abrem uma nova função para o Direito Financeiro: “a atividade financeira é por si só um elemento do sistema dos direitos fundamentais e, de outro lado,

¹⁰ “A Constituição Federal surgiu como um instrumento de defesa do cidadão contra o poderio do Estado, mas também como um instrumento construtor de uma nova cidadania, implementadora de políticas públicas que permitissem a realização de diversas finalidades estabelecidas na Carta: sociais, educacionais, previdenciárias, ambientais, de proteção às minorias, etc.” (SCAFF, Fernando Facury. *Constituição Econômica Brasileira em seus 15 anos. Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, v. 3, jul / set, 2003, p. 62).

¹¹ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 81.

¹² Sobre a constitucionalização das finanças públicas e do Direito Financeiro e a mudança de paradigma, vide TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014; MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

é também esse sistema que dá sentido à atividade financeira”¹³. Essas, portanto, as finalidades, o *telos* da Constituição a que se submete o Direito Financeiro.

A mudança de paradigma aqui tratada não é exclusiva do Brasil. Está inserida em um contexto no qual, ao longo do século XX e em diversas partes do Ocidente, houve a adoção de Constituições sociais e, com isso, a tentativa de construir um Estado de Bem-estar Social. Esse movimento certamente influenciou o Direito Financeiro, ainda que em momentos e níveis bastante diferentes, a depender do período e da região.

Esse novo paradigma normativo ainda buscava bases para se consolidar e, especialmente, em razão das seguidas crises econômicas, encontrou enormes dificuldades em manter aderência à realidade. As condições materiais em se que amparava a construção do Estado de Bem-Estar Social passaram a sofrer cada vez mais pressão diante de seguidas crises, cujas respostas os Estados são cada vez menos capazes de fornecer¹⁴. A despeito dos avanços normativos, persiste o “mal-estar do mundo jurídico” diante da evolução da sociedade moderna, persiste o “divórcio entre o Direito e a realidade social”¹⁵.

Assim, se de um lado a Constituição surgiu como “instrumento construtor de uma nova cidadania, implementadora de políticas públicas”¹⁶, impondo objetivos ao Direito Financeiro e estabelecendo instrumentos para seu alcance; de outro lado, apresentaram-se severos limites à própria capacidade de intervenção estatal e à consecução desses objetivos.

Nas seguidas crises econômicas, os objetivos constitucionais de consecução de direitos sociais passam a se confrontar com medidas de austeridade, exigência de equilíbrio orçamentário, sustentabilidade da dívida pública e obtenção de credibilidade no mercado internacional. Dentro desse conflito, os pilares em que se fundamentou o novo paradigma do Direito Financeiro passam a ser continuamente questionados: supremacia dos direitos fundamentais, garantia da separação de poderes e equilíbrio no federalismo fiscal, por exemplo¹⁷. Abre-se espaço para novas transformações do Direito Financeiro,

¹³ CORTI, Horacio. Derechos fundamentales y presupuesto público. In CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 149-150.

¹⁴ Conforme STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. *Novos estud. - CE-BRAP*, São Paulo, n. 92, p. 35-56, Mar. 2012.

¹⁵ COMPARATO, Fabio Konder. O indispensável direito econômico. In COMPARATO, Fabio Konder. *Ensaíos e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 453.

¹⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Constituição Econômica Brasileira em seus 15 anos*. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, v. 3, jul / set, 2003, p. 62.

¹⁷ Juntamente com os direitos e garantias individuais (aqui limitado aos direitos fundamentais), a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes são cláusulas pétreas, alcançando, portanto, posição diferenciada na Constituição. Isso ocorre também em outros países, como

com ameaça aos fundamentos a partir dos quais foi ele normativamente desenhado a partir da Constituição de 1988.

No presente trabalho, as transformações do Direito Financeiro são associadas a um processo de consolidação do estado econômico de emergência, a partir do qual se pretende justificar a flexibilização de garantias e procedimentos, a concentração e a centralização de poderes e a suspensão de direitos. Em nome da emergência econômica, transforma-se o Direito Financeiro, afastando-o de seu *telos* constitucional. Tem-se aqui a questão central a ser analisada nesta obra:

Como se caracteriza o estado econômico de emergência e quais as consequências sobre o Direito Financeiro brasileiro?

A partir dessa questão e da discussão sobre o estado econômico de emergência, tem-se por objetivo demonstrar a transformação e ressignificação pelas quais tem passado o Direito Financeiro brasileiro delineado desde a Constituição de 1988.

A hipótese adotada é, portanto, a de que o processo de consolidação do estado econômico de emergência tem implicado uma transformação do Direito Financeiro que substitui o *telos* constitucional por uma finalidade emergencial e conjuntural. Em outras palavras, a despeito de o Direito Constitucional Financeiro, desde a Constituição de 1988, ser construído teoricamente a partir de sua relação com os objetivos constitucionais, tendo como pilares os direitos fundamentais, a separação de poderes, o federalismo, a transparência e o controle democrático, evidencia-se um processo de consolidação de um estado econômico de emergência, cujo resultado é a ameaça a tais pilares e o esvaziamento do Direito Constitucional Financeiro. Em última instância, sua própria ressignificação.

A hipótese proposta será verificada a partir de três âmbitos de análise, fundamentos/objetivos sobre os quais foi construído o Direito Constitucional Financeiro: (i) a separação de poderes, (ii) a garantia de direitos fundamentais e (iii) o federalismo fiscal. Para cada um desses âmbitos, são apresentadas situações que evidenciam a transformação do Direito Financeiro, relacionadas ao estado econômico de emergência.

Apresentada a questão central e respectiva hipótese, analisa-se, ainda, qual o papel do Judiciário frente às transformações do Direito Financeiro em um estado econômico de emergência. Teria o Poder Judiciário capacidade para controlar tal transformação, exercendo uma função de “defesa da Constituição”? Sabe-se que o processo de transformação é conduzido essencialmente

será apreciado ao longo da presente obra, com a ressalva de que o federalismo não se verifica em muitos deles.

pelo Poder Executivo, com a omissão ou anuência do Legislativo. Cabe, entretanto, incluir o Poder Judiciário no debate, a fim de avaliar a relevância de sua participação nesse processo de transformação.

Feitas essas considerações, esta obra está dividida em quatro capítulos.

No capítulo 1, contextualiza-se a discussão a ser enfrentada, apresentando-se aspectos históricos e as mudanças de paradigma do Direito Financeiro. É o ponto de partida para a análise das transformações do Direito Financeiro.

No capítulo 2, analisa-se o debate sobre o estado econômico de emergência, começando pelas críticas de Carl Schmitt, abordando as diferentes formas como tal perspectiva foi desenvolvida durante a segunda metade do século XX e, ao final, identificando suas características no contexto atual. Trata-se da apresentação do arcabouço teórico a ser utilizado.

No capítulo 3, demonstra-se como o estado econômico de emergência resultou em uma transformação do Direito Financeiro, mais especificamente, em três âmbitos (parâmetros constitucionais): 1) Separação de poderes; 2) Direitos Fundamentais; e 3) Federalismo. Em cada um desses temas, são identificadas situações que evidenciam mudanças no Direito Financeiro, em sua relação com o estado econômico de emergência. No capítulo 3, responde-se a questão central proposta no presente trabalho. Ainda no capítulo 3, dialoga-se com experiências relativas às transformações do Direito Financeiro na Europa, tendo em vista a recente crise pela qual passaram diversos países daquele continente. O paralelo com a Europa revela que a ressignificação de instituições estruturantes de Constituições, que se pretendem sociais e democráticas, não se verifica apenas no Brasil.

No capítulo 4, retomando o debate entre Kelsen e Schmitt sobre o *guardião da Constituição*, analisa-se o papel do Poder Judiciário e sua capacidade de oferecer respostas às transformações do Direito Financeiro conduzidas em um estado econômico de emergência.

Ao final, a título de conclusão, identifica-se como as transformações debatidas ao longo deste trabalho, em um contexto de emergência econômica, têm representado um risco de mutação do Direito Constitucional Financeiro contrária a seu *telos*.



A temática do Estado Econômico de Emergência passa pela crise do Estado Fiscal e da democracia em diversas dimensões, na linha do que preconizava Carl Schmitt e atualizado por Giorgio Agamben, apontando para as transformações daí operadas no direito financeiro. O trabalho de Francisco Secaf Silveira se constitui em um marco nos estudos de direito financeiro sobre o assunto (...). A ideia de um Estado de Direito que seja, ao mesmo tempo, democrático e republicano está sob ameaça, pois a emergência tomou conta do país e os objetivos da Constituição Financeira encontram-se esquecidos. Busca-se arrecadar, e não utilizar a receita haurida para auxiliar a redução das desigualdades sociais e regionais, e erradicar a marginalização que flagela nosso país. Ainda há tempo de reverter este risco e voltar a fazer prevalecer as metas traçadas em 1988. O alerta contido nesta obra labora nesse sentido”.

Trecho do Prefácio do **Prof. Fernando Facury Scaff**



ISBN 978-65-80444-04-5



9 786580 444045