Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

José Luis Castro Rodriguez

Controle judicial do poder reformador fiscal: os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais na CF/1988

Rio de Janeiro
2025

José Luis Castro Rodriguez

Controle judicial do poder reformador fiscal: os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais na CF/1988

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio André Rocha

Rio de Janeiro

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

R696 Rodriguez, José Luis Castro.

Controle judicial do poder reformador fiscal: os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais na CF/1988 / José Luis Castro Rodriguez. - 2025.
168 f.
Orientador: Prof. Dr. Sérgio André Rocha.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Direitos sociais - Teses. 2. Direitos fundamentais – Teses. 3.Financiamento – Teses. I.Rocha, Sérgio André. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.7

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

José Luis Castro Rodriguez

Controle judicial do poder reformador fiscal:
os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais na CF/1988

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Aprovada em 26 de março de 2025.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Sérgio André Rocha (Orientador)
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Gustavo da Gama Vital de Oliveira
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Carlos Alexandre Azevedo Campos
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Profa. Bianca Xavier Gomes
Fundação Getúlio Vargas

_____
Prof. André Parmo Folloni
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Rio de Janeiro
2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos contribuintes do Estado do Rio de Janeiro, por terem me proporcionado, com seus impostos, a oportunidade de estudar na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, prestigiosa instituição pública de ensino reconhecida nacional e internacionalmente, onde me graduei, concluí o Mestrado em Direito e agora defendo tese de Doutorado em Direito. Espero contribuir com os conhecimentos adquiridos para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas nacionais e, em consequência, para a efetivação de políticas públicas que importem em verdadeira melhora na vida da população, retribuindo assim, o investimento feito neste eternamente agradecido doutorando.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus pela graça de ter obtido a aprovação no processo seletivo do Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, antigo sonho cultivado desde a graduação.

Agradeço ainda aos meus pais por terem me proporcionado a estrutura necessária para vencer todos os desafios intelectuais e emocionais que se apresentaram durante minha vida.

Agradeço também ao meu orientador, Professor Doutor Sérgio André Rocha, cuja competência inspira a todos os que gostam do Direito a continuarem sempre se aperfeiçoando.

Por fim, agradeço à minha esposa Liliane Nogueira de Lima pelo apoio e à minha filha Maria Helena Nogueira Rodriguez, cuja existência já faz tudo valer à pena.

Os direitos fundamentais funcionam como uma reserva mínima de justiça aplicável a todas as pessoas. Característica essencial dos direitos fundamentais é que eles são oponíveis às maiorias políticas. Vale dizer: eles funcionam como limites ao legislador e mesmo ao poder constituinte reformador.

Luís Roberto Barroso

RESUMO

RODRIGUEZ, José Luis Castro. *Controle judicial do poder reformador fiscal:* os princípios fundamentais do financiamento dos gastos sociais na CF/1988. 2025. 168 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

A reforma promovida pela EC nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites máximos para as despesas correntes do governo federal e nova forma de cálculo dos gastos mínimos com saúde e educação, deu início a intenso debate acerca do financiamento adequado dos direitos sociais. As discussões advindas das alterações promovidas pela referida emenda no custeio dos gastos sociais, aprofundadas pelas sucessivas modificações normativas que cuminaram na EC nº 126/2022 e na LC nº 200/2023, normas instituidoras do Novo Arcabouço Fiscal, recentemente ajustadas por meio da EC nº 135/2024 e da LC nº 211/2024, evidenciaram a necessidade de se definirem princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais que permitam a verificação pelo Poder Judiciário da compatibilidade com o texto da CF/1988 de alterações legislativas que afetem direta ou indiretamente a gestão dos gastos sociais no Brasil. Este é o objetivo da presente tese. Neste sentido, inicia-se o trabalho pela análise do conceito de equilíbrio das contas públicas, em especial das diferentes concepções acerca da gestão de déficits orçamentários. Aborda-se, em seguida, o conteúdo dos direitos sociais fundamentais na CF/1988, de forma a se demonstrar a imposição constitucional de seu financiamento adequado mesmo em cenários de maior restrição fiscal. Em complemento, são apontados os principais aspectos do controle judicial das normas financeiras, em especial o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, passa-se à definição dos princípios fundamentais de validação do exercício do poder reformador fiscal, comprovando-se sua efetividade como mecanismo de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. Espera-se, com isso, contribuir para a construção de um modelo de gestão de contas públicas em que a busca do equilíbrio fiscal observe o financiamento adequado dos direitos sociais, garantindo-se a efetivação, no plano prestacional, do princípio da dignidade da pessoa humana, pilar normativo fundamental da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: direito orçamentário; direitos sociais; custeio adequado.

ABSTRACT

RODRIGUEZ, José Luis Castro. *Judicial control of fiscal reform power:* the fundamental principles of financing social spending in CF/1988. 2025. 168 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

The reform promoted by EC No. 95/2016, which established the New Fiscal Regime, establishing maximum limits for the federal government's current expenses and a new way of calculating minimum expenditure on health and education, began an intense debate about the adequate financing of social rights. The discussions arising from the changes promoted by the aforementioned amendment in the costing of social expenses, deepened by the successive normative changes that culminated in EC nº 126/2022 and LC nº 200/2023, norms establishing the New Fiscal Framework, recently adjusted through EC nº 135/2024 and LC nº 211/2024, highlighted the need to define fundamental principles of financing of social rights that allow the Judiciary to verify the compatibility with the text of CF/1988 of legislative changes that directly or indirectly affect the management of social spending in Brazil. This is the objective of this thesis. In this sense, the work begins by analyzing the concept of balance in public accounts, in particular the different conceptions regarding the management of budget deficits. The content of fundamental social rights in CF/1988 is then discussed, in order to demonstrate the constitutional imposition of their adequate financing even in scenarios of greater fiscal restrictions. In addition, the main aspects of judicial control of financial regulations are highlighted, in particular the role played by the Federal Supreme Court. Finally, we move on to defining the fundamental principles for validating the exercise of fiscal reform power, proving its effectiveness as a mechanism for controlling constitutionality by the Judiciary. This is expected to contribute to the construction of a public accounts management model in which the search for fiscal balance observes adequate financing of social rights, guaranteeing the implementation, at the installment plan, of the principle of human dignity, a fundamental normative pillar of the 1988 Federal Constitution.

Keywords: budgetary law; social rights; adequate costing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
BCB	Banco Central do Brasil
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CN	Congresso Nacional
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECR	Emenda Constitucional de Revisão
FCP	Fundo de Combate à Pobreza
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FSE	Fundo Social de Emergência
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PCL	Projeto de Lei Complementar
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEF	Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	13
1	**A SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL**.....	24
1.1	**O conteúdo da sustentabilidade fiscal**.....	27
1.2	**Elementos da sustentabilidade fiscal**.....	29
2	**OS DIREITOS SOCIAIS COM DIREITOS FUNDAMENTAIS**.....	34
2.1	**Os direitos sociais no Brasil**.....	36
2.2	**O custo dos direitos sociais**.....	38
2.3	**A sustentabilidade dos gastos sociais**.....	40
2.4	**Mínimo existencial: o núcleo intangível dos direitos sociais**	42
2.4.1	Os limites impostos pela reserva do possível.....	43
2.5	**Direitos sociais como cláusulas pétreas**.....	49
2.6	**Fontes de financiamento dos direitos sociais**	52
2.6.1	Normas gerais de financiamento.....	54
2.6.2	Fontes de financiamento específicas.....	58
2.6.2.1	Financiamento do direito à saúde.....	59
2.6.2.2	Financiamento do direito à educação.....	62
2.6.2.3	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)....	63
3	**O EXERCÍCIO DO PODER REFORMADOR FISCAL PÓS CF/1988**.....	66
3.1	**Reformas fiscais diretas**.....	67
3.1.1	A progressividade do piso federal da saúde instituído pela EC nº 86/2015.....	67
3.1.2	O impacto da EC nº 95/2016 nos gastos sociais gerais.....	68
3.1.3	O impacto da EC nº 95/2016 nos gastos em saúde e educação.....	69
3.1.4	Os impactos das propostas pós EC nº 95/2016.....	70
3.1.5	O cenário fiscal atual.....	72

3.2 **Reformas fiscais indiretas**..... 73

3.2.1 A extinção dos fundos constitucionais com destinação social..... 74

3.2.2 Desvinculação das receitas da União e dos Estados e Municípios..... 75

3.2.3 Contribuição provisória sobre movimentações financeiras (CPMF)..... 76

3.2.4 Fixação de mandatos para o Presidente e os Diretores do Banco Central..... 78

3.2.5 Reforma tributária..... 79

4 **O PODER JUDICIÁRIO COMO GUARDIÃO DAS FONTES DE CUSTEIO DOS DIREITOS SOCIAIS**..... 80

4.1 **O papel dos Poderes da República na concretização dos direitos sociais**.... 80

4.2 **A atuação do Poder Judiciário como expressão do Estado Democrático**.... 84

5 **OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS**..... 87

5.1 **Jurisprudência existente sobre o tema**..... 88

5.1.1 EC nº 86/2015: análise da ADI nº 5595/2015..... 89

5.1.1.1 Unanimidade quanto aos princípios aplicáveis..... 91

5.1.1.2 Ajustes promovidos pelo voto vencedor..... 95

5.1.1.3 O conteúdo dos princípios segundo o STF..... 98

5.2 **EC nº 95/2016: análise da ADI nº 5658/2016**..... 99

5.2.1 Argumentos utilizados pelas partes..... 100

5.3 **Princípio do direito ao custeio adequado dos direitos** 102

5.4 **Princípio da proibição do retrocesso fiscal**..... 110

5.4.1 O advento da perspectiva fiscal da proibição do retrocesso social..... 111

5.4.2 Doutrina nacional pós EC nº 95/2016..... 112

5.4.3 O conceito do princípio da proibição do retrocesso fiscal..... 116

5.5 **Princípio da soberania popular fiscal**..... 122

5.5.1 Razoabilidade temporal das medidas restritivas dos gastos sociais..... 123

5.5.2 Legitimidade intergeracional do exercício do poder de reforma..... 130

5.5.3 Pressupostos de aplicação do princípio da soberania popular fiscal..... 131

5.6 **Princípio da viabilidade institucional dos direitos sociais**..... 133

6 **A APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS**..... 135

6.1 **Reformas com impacto direto sobre os direitos sociais**..... 136

6.1.1 Fixação de teto para despesas primárias federais..... 136

6.1.2 Alterações nos pisos a serem aplicados em saúde e educação..... 137

6.1.3 Alterações no FUNDEB..... 139

6.1.4 Restrições para contratações de pessoal..... 140

6.2 **Aplicação indireta**..... 141

6.2.1 Revogação de fontes de recursos..... 143

6.2.2 Desvinculação de receitas..... 144

6.2.3 Autonomia dos órgãos gestores da dívida pública..... 145

6.2.4 Modificações de bases tributárias..... 146

CONCLUSÃO..... 148

REFERÊNCIAS..... 158

INTRODUÇÃO

A gestão fiscal equilibrada das contas públicas constitui um dos principais desafios governamentais. E no Brasil, país marcado por intensa desigualdade social, tal questão se apresenta ainda de forma mais complexa, uma vez que o atendimento das necessidades mais básicas da população por regra depende do financiamento de políticas públicas prestacionais pelo Estado.

O advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao reafirmar os direitos sociais como direitos fundamentais, ampliando seu rol, bem como o dos atores legitimados a pleiteá-los judicialmente, tornou o custeio dos gastos sociais tema de extrema importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito recém reestabelecido pelo constituinte originário.

Embora de início infelizmente relegado a segundo plano no cenário jurídico nacional, o financiamento dos direitos sociais passou ao centro das discussões a partir da edição da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 17 de março de 2015 e, em especial, da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Isto porque a EC nº 86/2015, ao modificar, no artigo 198 da CF/1988, a redação dos §§ 2º, I, e 3º, I, bem como revogar o inciso IV do seu § 3º, promoveu substancial alteração na forma de cálculo do montante mínimo de recursos a ser obrigatoriamente aplicado, pela União, em ações e serviços de saúde.

Na redação até então vigente do mencionado artigo 198, § 2º, I, da CF/1988, dada pela EC nº 29/2000, remetia-se à lei complementar a definição de tal valor. O artigo 5º da Lei Complementar (LC) nº 141/2012, diploma regulamentador desse preceito, previa a aplicação mínima do montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido da variação nominal do PIB, vedada a redução em caso de variação negativa deste.

Com as alterações implementadas pela EC nº 86/2015, a definição desse montante deixou de ser relegada à lei complementar, sendo ele fixado desde já, na própria CF/1988, em 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.

Como fundamento para tais ajustes, argumentou-se que representariam um avanço no financiamento dos direitos sociais, uma vez que se daria a proteção do quórum qualificado das normas constitucionais ao montante a ser aplicado pela União nos serviços de saúde.

Ocorre que o artigo 2º da mesma EC nº 86/2015 estabeleceu o cumprimento progressivo desse piso de 15%, definindo que seria de 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da

promulgação da EC nº 86/2015, progredindo, nos exercícios financeiros seguintes, sucessivamente, para 13,7%, 14,1%, 14,5%, e, finalmente, 15%.

Alegou-se que tal progressividade representaria na prática um decréscimo imediato do montante aplicado se considerados os parâmetros até então vigentes por força da mencionada LC nº 141/2012, o que levou ao ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contrárias a seus termos.

Questionou-se, ainda, a constitucionalidade do seu artigo 3º, que determinou o cômputo, para fins de cumprimento do mínimo previsto no artigo 198, § 2º, I, da CF/1988, das despesas com ações e serviços de saúde custeadas com a parcela correspondente à União dos royalties oriundos da exploração de petróleo e gás natural (artigo 20, § 1º, da CF/1988 e artigo 4º da Lei nº 12.858/2013), uma vez que tais recursos, até então, eram considerados fontes adicionais de financiamento, na forma da lei ordinária de regência, e, logo, não eram computados para se alcançar o mínimo.

A EC nº 95/2016, por sua vez, aprovada pelo Congresso Nacional (CN), sob o fundamento da necessidade de contenção dos gastos públicos[1], alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988, para instituir o chamado "Novo Regime Fiscal" [2].

Por meio deste, limitou o constituinte derivado pelo prazo de 20 anos as despesas primárias federais, que, com raras exceções para situações transitórias, passou a ter como teto, a partir do ano de 2017, o gasto no ano anterior, corrigido por índice oficial de inflação[3].

Além disso, a norma modificou a forma de cálculo dos limites anuais mínimos dos gastos com saúde e educação, que passaram a não mais se pautarem por percentual a incidir na arrecadação anual, e sim também pelos gastos no ano anterior corrigidos pela inflação[4].

---

[1] Neste sentido o item 2 da exposição de motivos da PEC 241/2016, que deu origem à EC 95/2016:
"Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos." (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm).

[2] Tentou-se, sem sucesso, impedir a tramitação da Emenda por meio do MS 34.448, e o texto aprovado foi impugnado pelas ADIs nº 5633/2016, nº 5643/2017, nº 5658/2017, nº 5680/2017, nº 5715/2017 e nº 5734/2017.

[3] Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: [...]
§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: [...]
II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

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

Embora restrita ao âmbito federal, a EC nº 95/2016 foi instituída em um contexto de renegociação de dívidas entre a União e os Governos Estaduais[5], o que deu ensejo à criação pela LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016, do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal[6] e pela LC nº 159, de 19 de maio de 2017, do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal[7], por meio do qual se condicionaram diversos benefícios financeiros a tais entes por parte da União à adoção de medidas de reorganização de suas finanças públicas, dentre as quais, alterações em suas Constituições para a fixação de tetos de gastos em âmbito local[8].

Diante, portanto, do alcance de seus dispositivos e considerado o impacto na realidade social e econômica brasileira, a EC nº 86/2015 e a EC nº 95/2016 deram início a intenso debate acerca do custeio dos gastos sociais, evidenciando a necessidade de identificação de princípios fundamentais para a análise da constitucionalidade de normas que venham a modificar a forma de financiamento dos direitos sociais no Brasil[9].

A definição desses preceitos fundamentais tornou-se ainda mais urgente diante das numerosas proposições legislativas de cunho fiscal com potencial para afetar profundamente o financiamento de políticas públicas essenciais que se seguiram às referidas emendas, bem como as diversas alterações efetivamente implementadas pelo CN na estrutura fiscal brasileira.

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

[5] https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/23/politica/1479857557_071833.html

[6] Art. 4º. Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

[7] Art. 2º. O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

[8] https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/almt-promulga-pec-do-teto-que-congela-gastos-publicos-por-cinco-anos.ghtml

[9] No que se refere à EC 95/2016, a insegurança jurídica criada foi bem ilustrada por manifestação do então Presidente da Câmara dos Deputados, na qual alertou "que as amarras impostas pelo teto de gastos em combinação com a falta de crescimento econômico poderiam levar o Brasil a um "colapso social" nos próximos anos": https://www.valor.com.br/politica/6254463/teto-de-gastos-pode-causar-%3Fum-colapso-social%3F-no-brasil-afirma-maia

Em relação às proposições legislativas, destaca-se o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 149/19[10], conhecido como "Plano Mansueto", que pretendia instituir programa de ajuste fiscal para Estados e Municípios endividados que representaria severa restrição para gastos na área social.

Ressalta-se, ainda, a "PEC do Pacto Federativo"[11], por meio do qual seria implementado verdadeiro orçamento de base zero, extinguindo-se as vinculações constitucionais existentes, dentre as quais a de recursos mínimos para saúde e educação, estabelecidas respectivamente nos referidos artigos 198, §§2º e 3º e 212 da CF/1998, sob a alegação de que tal engessamento orçamentário impediria o implemento de políticas públicas eficientes pelos gestores eleitos.

Tais projetos, no entanto, inseridos originalmente em um contexto de austeridade fiscal adotado pelas forças políticas hegemônicas à época de suas proposituras, tiveram sua tramitação suspensa diante do advento da epidemia de Covid-19, em meados do ano de 2020, evento que forçou a uma mudança radical na política de restrição aos gastos com despesas correntes e ao endividamento público.

A queda da arrecadação e a necessidade de financiamento de medidas emergenciais de combate aos efeitos da pandemia, em especial o repasse de recursos aos Estados e Municípios para o custeio de despesas com saúde, e a implementação, por meio da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, de auxílio àqueles que perderam suas fontes de renda[12], impuseram ao governo brasileiro a alteração no curso de sua política fiscal de austeridade, sendo obrigado a se utilizar de regras de exceção da legislação já em vigor, bem como a editar normas transitórias emergenciais para afastar dispositivos constitucionais e legais restritivos das despesas públicas.

Além da utilização de exceções previstas na legislação, a atuação do governo demandou a edição de novas normas, de forma a evitar eventual prática de crime de responsabilidade por parte das autoridades responsáveis pela ampliação dos gastos públicos.

Neste contexto, foi editada a EC nº 106, de 07 de maio de 2020, que ficou conhecida como emenda do "orçamento de guerra", por meio da qual se estabeleceu durante o período

---

[10] https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/577782-PROJETO-DO-GOVERNO-CRIA-PLANO-DE-SOCORRO-PARA-ESTADOS-ENDIVIDADOS.html

[11] https://www.valor.com.br/brasil/6152619/guedes-diz-ter-pronta-pec-para-desvinculacao-total-do-orcamento

[12] Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: [...]

Art. 6º O período de 3 (três) meses de que trata o *caput* dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º poderá ser prorrogado por ato do Poder Executivo durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da Covid-19, definida pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

de pandemia um "regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia" [13].

Afastou-se, com isso, provisoriamente a necessidade de cumprimento de normas de controle fiscal[14], suspendendo-se, inclusive, expressamente, a aplicação da "regra de ouro" prevista no artigo 167, III, da CF/1988, de forma a permitir o endividamento público para financiamento de despesas correntes[15].

A situação de calamidade trazida pela pandemia permitiu, ainda, a suspensão provisória da limitação aos gastos correntes do governo federal, aplicando-se para tanto a previsão do inciso III do § 6º do artigo 107 do ADCT[16], incluído pela EC nº 95/2016 na CF/1988, por meio do qual se exclui do teto de gastos os créditos extraordinários abertos para o custeio de despesas advindas de situação de calamidade pública, conforme previsão do § 3º do artigo 167 da CF/1988[17].

Ainda no propósito de viabilizar o aumento dos gastos públicos, editou o legislador a LC nº 173, de 04 de maio de 2020, instituindo o "Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)", válido para o ano de 2020, por meio da qual, dentre outras medidas de flexibilização fiscal[18], efetivou-se a exceção prevista no artigo 65 da Lei de

---

[13] Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional.

[14] Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

[15] Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

[16] § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: [...]
II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

[17] Art. 167. São vedados: [...]
§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

[18] Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).
§ 1º O Programa de que trata o *caput* é composto pelas seguintes iniciativas:
I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:
a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;
b) de um lado, a União, e, de outro, os Municípios, com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017;
II - reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º desta Lei Complementar; e

Responsabilidade Fiscal (LRF)[19], que dispensa o cumprimento de metas fiscais em caso de decretação de calamidade pública pelo CN.

Diante do encerramento do prazo de vigência da LC nº 173, de 04 de maio de 2020, que suspendeu a necessidade de observância das metas fiscais no ano de 2020, bem como do fim do estado de calamidade, e consequente retomada da aplicação da "regra de ouro" prevista no artigo 167, III, da CF/1988 e do limite de gastos instituído pela EC nº 95/2016, retornaram, com protagonismo ainda maior, as discussões relativas ao caminho a ser seguido pelo Estado brasileiro na gestão dos gastos públicos.

Após intensas debates, optou-se, como resposta imediata à ainda presente necessidade de gastos extraordinários, por se editar a EC nº 109/2021, que, dentre outras medidas, alterou a forma de reajuste inflacionário do teto de gastos, abrindo margem no orçamento corrente para novas despesas, e autorizou sua realização sem a observância das regras fiscais vigentes em razão do fim do prazo de duração das já mencionadas exceções previstas na EC nº 106/2020 ("orçamento de guerra") e na LC nº 173/2020[20].

Encerrada, no entanto, a vigência de tais medidas, mas ainda presentes os efeitos sanitários e econômicos devastadores da epidemia de Covid-19, apresentou-se aos atores políticos o desafio de se gerir um aumento na taxa de pobreza extrema em 2021 provocada

---

III - entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).
§ 2º As medidas previstas no inciso I do § 1º são de emprego imediato, ficando a União autorizada a aplicá-las aos respectivos contratos de refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes.

[19] Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: [...] II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

[20] Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.
§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:
I - apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;
II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
§ 2º As operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio referido no caput deste artigo ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.
§ 3º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.
§ 4º A abertura do crédito extraordinário referido no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.
§ 5º O disposto neste artigo aplica-se apenas à União, vedada sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

pelo fim do auxílio emergencial[21] e uma dívida pública acumulada de mais de 90% do produto interno bruto[22].

Como se não bastasse o desafio em si, o advento de novo ciclo eleitoral intensificou ainda mais os debates acerca da política fiscal a ser seguida, prevalecendo no parlamento brasileiro a opção por mais uma vez se manterem as regras básicas restritivas da EC nº 95/2016, abrindo-se, no entanto, por meio da edição da EC nº 114/2021, espaço no orçamento para realização de gastos públicos excepcionais, por meio da alteração do regime de pagamento dos precatórios federais[23].

Uma vez concluído o ciclo eleitoral, e esgotados os efeitos das exceções à EC nº 95/2016 instituídas pelas emendas anteriormente mencionadas, mais uma vez se viu o legislador diante da necessidade de se compatibilizarem as balizas da gestão fiscal à realidade econômica e social existentes.

Foi aprovada, então, a EC nº 126/2022, oriunda da "PEC da transição", estabelecendo, dentre outras medidas, nova exceção ao teto de gastos federais em seu artigo 3º[24].

Além disso, previu em seu artigo 6º o envio pelo Presidente da República, até 31 de agosto de 2023, de projeto de lei complementar para a instituição de novas regras fiscais em substituição às estabelecidas pela EC nº 95/2016[25], o que ensejou a edição da LC nº

---

[21] "Brasil começa 2021 com mais miseráveis que há uma década". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/brasil-comeca-2021-com-mais-miseraveis-que-ha-uma-decada.shtml.

[22] "Crise fiscal e conflito entre cortar e gastar são desafios em 2021". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/crise-fiscal-e-conflito-entre-cortar-e-gastar-sao-desafios-em-2021.shtml.

[23] Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 107-A e 118:

"Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: [...]"

[24] Art. 3º O limite estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido em R$ 145.000.000.000,00 (cento e quarenta e cinco bilhões de reais) para o exercício financeiro de 2023.

Parágrafo único. As despesas decorrentes do aumento de limite previsto no caput deste artigo não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, e ficam ressalvadas, no exercício financeiro de 2023, do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

[25] Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

200/2023[26], instituindo o Novo Arcabouço Fiscal, por meio da qual se estabeleceu nova forma de gestão dos gastos públicos, baseado não mais unicamente nos gastos do exercício anterior corrigidos pela inflação[27], e sim também tendo como referência percentual a incidir sobre o aumento de receita, definido conforme cumprimento ou não do resultado primário, impondo-se, por fim, sistema de bandas mínima e máximas para o aumento de gastos[28].

---

[26] Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal.
§ 1º O disposto nesta Lei Complementar:
I - aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União;
II - não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e de renúncia de receita estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar.
§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.
§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste fiscal a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.
[27] Art. 4º Os limites individualizados a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar serão corrigidos a cada exercício pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, acrescidos da variação real da despesa, calculada nos termos do art. 5º desta Lei Complementar.
§ 1º O resultado da diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do IPCA, ou do índice que vier a substituí-lo, nos termos do caput deste artigo, e o valor apurado em 12 (doze) meses ao final do exercício poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na lei orçamentária anual, por meio de crédito, quando necessário à suplementação de despesas, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, observado que a ampliação não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes.
§ 2º A proibição de se incorporar a ampliação à base de cálculo de que trata o § 1º deste artigo não se aplica aos créditos abertos em 2024.
[28] Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:
I - 70% (setenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); ou
II - 50% (cinquenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
§ 1º O crescimento real dos limites da despesa primária, nos casos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).
§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, será considerada a receita, na forma a ser regulamentada em ato do Ministro de Estado da Fazenda, resultante da receita primária total do Governo Central, deduzidos os seguintes itens:
I - receitas primárias de concessões e permissões;
II - receitas primárias de dividendos e participações;
III - receitas primárias de exploração de recursos naturais;

Finalmente, em dezembro de 2024, no âmbito de nova reforma fiscal, foi editada pelo constituinte derivado a EC nº 135, promovendo ajustes no Novo Arcabouço Fiscal implementado pela mencionada LC nº 200/2023, buscando adaptar o texto normativo a desafios orçamentários que ameaçavam o cumprimento das metas fiscais vigentes.

A sequência de normas fiscais alternando profundamente a gestão dos gastos sociais manteve, assim, no centro do debate político e jurídico brasileiros, as discussões relativas aos limites que devem pautar o poder reformador fiscal.

O trâmite legislativo acelerado de muitas delas, no entanto, em razão de circunstâncias econômicas e políticas que se impuseram ao longo do tempo, em muitos casos não permitiu o devido amadurecimento do debate acerca da validade das modificações implementadas pelo legislador em matéria fiscal a partir da perspectiva do financiamento adequado dos gastos sociais.

Essencialmente prestacionais, os direitos sociais demandam intenso investimento de recursos públicos por parte do Estado, a quem cabe estabelecer políticas públicas, sob pena de não se concretizarem no plano fático.

Diante de tal realidade, busca-se com o presente trabalho a definição dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais que permitam a verificação da compatibilidade entre as normas editadas pelo constituinte derivado que venham a afetar o financiamento dos gastos sociais e as diretrizes estabelecidas pelo constituinte de 1988, com destaque para o princípio da dignidade da pessoa humana, contribuindo-se, em última análise, para o efetivo exercício do controle do poder reformador fiscal por parte das instituições democráticas, em especial pelo Poder Judiciário.

Inicia-se, assim, a presente tese por breve abordagem sobre o conceito de sustentabilidade fiscal, buscando-se demonstrar ser possível a compatibilização entre uma gestão fiscal sustentável e o financiamento adequado dos direitos sociais.

IV - receitas primárias de que trata o parágrafo único do art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
V - receitas de programas especiais de recuperação fiscal, destinados a promover a regularização de créditos perante a União, criados a partir da publicação desta Lei Complementar; e
VI - transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de que tratam os incisos I a V deste parágrafo.
§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.
§ 4º A variação real da receita a que se refere o § 2º deste artigo considerará os valores acumulados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, descontados da variação acumulada do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurada no mesmo período.

Feito isso, passa-se à abordagem do conteúdo dos direitos sociais na CF/1988, destacando-se seu reconhecimento pelo constituinte originário como direito fundamental de segunda geração. São analisados com especial atenção os conceitos de mínimo existencial e reserva do possível, por ser o ponto de equilíbrio entre a escassez de recursos públicos e a demanda infinita por políticas públicas sociais o fator mais relevante para a sua concretização.

Ainda no âmbito de análise dos gastos sociais, estuda-se a composição constitucional das normas orçamentárias relativas ao seu financiamento, em especial os artigos 165, 167 e 169 da CF/1988, normas de custeio gerais e os artigos 198 e 212, que estabelecem recursos específicos destinados à saúde e à educação, respectivamente.

Em seguida, são analisados os limites ao exercício do controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, limites esses a serem observados com especial atenção quando se trata do exercício do poder constituinte derivado, por representar este manifestação de larga vontade popular em razão do quórum e procedimentos exigidos para alterações do texto constitucional.

Abordados tais aspectos, passa-se à análise do tema principal do trabalho, definindo-se os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais, a serem utilizados no controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário dos ajustes implementados pelo poder reformador fiscal no custeio dos gastos sociais.

São analisados para tanto a doutrina e a jurisprudência referentes ao financiamento dos direitos sociais, com destaque para as ADIs por meio das quais foram impugnados diversos aspectos da EC nº 86/2015 e da EC nº 95/2016.

São apontados como fundamentais e desenvolvidos ao longo do trabalho os princípios do direito ao custeio adequado dos direitos sociais, da proibição do retrocesso fiscal, da soberania popular fiscal e da viabilidade institucional dos direitos sociais.

O estudo do princípio do direito ao custeio adequado dos direitos sociais se desenvolve a partir da análise do julgamento do mérito pelo STF da ADI nº 5595/2015, que questionou a validade dos artigos 2º e 3º da já referida EC nº 86/2015, que alteravam a base de cálculo dos recursos a serem aplicados em saúde.

Embora a ação tenha sido em boa parte extinta sem julgamento do mérito, as razões expostas pelos Ministros do STF em seus votos, complementadas pela doutrina majoritária, permitiram se apontar referido princípio como fundamental para a verificação da constitucionalidade do exercício do poder reformador fiscal.

Isto se deve por se constatar que o atendimento dos direitos sociais, em especial do direito à saúde e educação, deve ser priorizado mesmo em cenários de escassez, de tal forma

que, diante do embate entre a finitude de recursos e as demandas sociais, devem ser feitos todos os esforços para a garantia de gastos sociais substanciais que atendam as principais demandas da população.

A partir, ainda, da análise da referida decisão, bem como da petição inicial e da manifestação da PGR no âmbito da ADI nº 5658/2016, ação ajuizada em face da EC nº 95/2016, que, conforme já exposto, instituiu limites máximos para os gastos do governo federal com despesas primárias e alterou mais uma vez o limite mínimo dos gastos com saúde, além daqueles relativos à educação, aponta-se como segundo parâmetro de controle o princípio da proibição do retrocesso fiscal.

Princípio já amplamente estudado e aplicado no âmbito da implementação judicial dos direitos sociais fundamentais, configura, igualmente, preceito essencial para a análise da constitucionalidade de normas editadas pelo constituinte derivado que alterem o montante e a destinação dos recursos necessários para o financiamento digno dos gastos sociais mesmo em cenários de crise econômica.

Identifica-se, ainda, o princípio da soberania popular fiscal como terceiro parâmetro a ser utilizado pelo Poder Judiciário para o controle do poder reformador fiscal. Por meio de tal princípio, garante-se que alterações nas normas de gestão fiscal, em especial aquelas que afetem os gastos sociais, não se tornem imunes ao escrutínio do povo mediante o voto direto, secreto e periódico, assegurando-se, portanto, aos verdadeiros detentores do poder o exercício das inevitáveis escolhas trágicas.

Por fim, aponta-se o princípio da viabilidade institucional dos direitos sociais como parâmetro essencial de controle judicial do poder reformador fiscal, uma vez que, conforme restará demonstrado, a efetivação dos direitos sociais pressupõe não só a disponibilização de recursos para o direito em si, como também para o custeio da máquina pública necessária para sua implementação material.

Identificados e delimitados tais princípios, passa-se, finalmente, à análise, sob a perspectiva destes, das principais alterações implementadas pelo constituinte derivado, bem como de propostas que frequentemente são aventadas no cenário jurídico e político nacional, em especial, a extinção da aplicação mínima de recursos na saúde e na educação.

Serão analisados, inclusive, temas que, embora não se relacionem diretamente com o financiamento dos direitos sociais fundamentais, têm o potencial de interferir indiretamente na viabilização de recursos mínimos para sua implementação efetiva, com destaque para as questões relativas à extinção dos fundos sociais, a desvinculação de receitas públicas em âmbito federal, estadual e municipal, a extinção da contribuição provisória sobre a

movimentações financeiras (CPMF), além da autonomia dos diretores Banco Central do Brasil (BCB) para a fixação da taxa de juros da dívida pública e os reflexos da mudança na base tributária promovidas pela reforma instituída pela EC nº 132/2023.

Passa-se, assim, à abordagem dos principais aspectos relativos aos limites ao exercício do poder de reforma do financiamento dos direitos sociais no Brasil.

1. A SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL

Inicialmente consideradas como simples listas de receitas e despesas destinadas a monitorar as contas do Estado, as normas orçamentárias tornaram-se com o tempo instrumentos de planejamento e priorização de políticas públicas, refletindo os objetivos governamentais diante da escassez de recursos disponíveis[29].

Consolidaram-se, assim, como institutos jurídicos essenciais para a promoção do bem-estar social e do equilíbrio das finanças públicas, fundamentos indispensáveis ao desenvolvimento socioeconômico, aspecto ressaltado por CONTI (2013, p. 245), ao afirmar que "um bom planejamento, dotado de clareza e transparência, é imprescindível para uma gestão eficiente e uso proveitoso dos recursos públicos. Planejar é escolher prioridades, ainda que essas escolhas sejam difíceis, e importem em deixar de lado muitas ações importantes – afinal, é para isto que os governantes são eleitos, esse é seguramente o maior ônus que pesa sobre seus ombros."

Cabe às normas orçamentárias, portanto, alinhar as expectativas do mercado e da sociedade quanto a uma gestão fiscal equilibrada, garantindo a previsibilidade necessária para a estabilidade econômica. Isto porque, em contextos de crises fiscais, problemas de solvência podem comprometer a governabilidade, ocasionando a elevação nas taxas de juros sobre títulos soberanos, retração do crescimento econômico e dificuldades na formulação e execução de políticas fiscais. Conforme salientam OREIRO e FEIJÓ (2010, p. 143), em cenários de endividamento elevado, "é essencial que o governo demonstre capacidade de manter uma política fiscal clara e transparente."

A piora na percepção sobre o equilíbrio fiscal tem, portanto, impactos diretos nos custos da dívida pública, uma vez que o aumento dos juros exigidos pelo mercado para o

[29] Um marco dessa evolução foi o surgimento do orçamento-programa, modelo descrito pela Organização da Nações Unidas (ONU) desde 1959 como "um sistema que prioriza o que o governo realiza em vez do que adquire.

financiamento das despesas públicas eleva os custos de sua rolagem, dificultando a cobertura de novos déficits. Nesse sentido, destaca BRITO (2020, p. 211) que "a deterioração das contas públicas compromete a credibilidade do governo perante os agentes econômicos, reduzindo investimentos e prejudicando o crescimento econômico."

Essa dinâmica negativa reforça a necessidade de uma gestão fiscal responsável, que não apenas atenda às demandas imediatas, mas também crie condições para o desenvolvimento a longo prazo. Por essa razão, ressalta TORRES (2014, p. 229) caberem às normas fiscais "função pedagógica e coercitiva, ao mesmo tempo que estruturam a gestão pública para evitar abusos e promover o equilíbrio das contas públicas", observando ARAGÃO (2020, p. 187) que a "gestão fiscal responsável é condição essencial para a estabilidade econômica, sendo uma ferramenta crucial para a execução das políticas públicas."

Ocorre que o planejamento governamental no Brasil é fortemente influenciado pelo curto ciclo político-administrativo dos mandatos eletivos, em boa parte pautado pelo período de vigência de quatro anos do Plano Plurianual (PPA). Apesar de ser o principal instrumento de planejamento estratégico, as diretrizes por ele traçadas frequentemente se limitam ao horizonte temporal do mandato, prejudicando a continuidade e a integração de políticas públicas de longo prazo. Além disso, o ciclo orçamentário é complementado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas com vigência anual, reforçando o foco em metas de curto prazo.

Essa limitação temporal é um obstáculo a um equilíbrio fiscal permanente, que exige análises e estratégias de médio e longo prazos. Como destaca ARAGÃO (2020, p. 156), "o planejamento orçamentário precisa transcender os ciclos eleitorais e políticos, para que as políticas públicas possam ser implementadas de forma consistente e sustentável."

Diante de tal realidade, dentre os diversos tipos de regras fiscais, as regras de gastos apresentam-se, à primeira vista como mais eficazes para a realização de ajustes nas contas públicas devido à sua simplicidade operacional e à maior previsibilidade.

Defende SANTOS (2018, p. 132), por exemplo, que "a adoção de regras de gastos promove maior disciplina fiscal e incentiva a priorização das políticas públicas, evitando aumentos indiscriminados de despesas e tributos."

É o caso da chamada regra de ouro, prevista no artigo 167, inciso III, da CF/1988, que estabelece que o endividamento público só pode ser utilizado para financiar despesas de capital. Tais despesas, em essência, referem-se a investimentos em bens tangíveis, como obras, prédios e infraestrutura, que aumentam o patrimônio público não sendo considerados

como tais investimentos em capital humano e social, fato que acaba por gerar um desafio adicional para a gestão moderna das despesas públicas.

No plano infraconstitucional, por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) igualmente estabelece uma série de restrições para as despesas públicas, impondo limites e condutas que visam assegurar o equilíbrio das finanças públicas[30].

O debate acerca das contas públicas acaba, assim por se concentrar na necessidade de redução dos gastos públicos, sendo comuns, inclusive, propostas de corte indiscriminado de despesas, sem qualquer tipo de análise acerca do financiamento de gastos sociais essenciais.

A interpretação jurídica das normas de equilíbrio orçamentário, no entanto, não deve se limitar a uma abordagem estritamente contábil ou matemática. Em cumprimento ao que estabelece o artigo 3º da CF/1988[31], que determina ser a redução das desigualdades sociais e regionais uma das metas fundamentais da República Federativa do Brasil, o equilíbrio orçamentário deve ser aplicado de forma contextualizada, buscando-se sempre a satisfação dos interesses sociais fundamentais.

O desafio está, portanto, em gastar de forma eficiente, transparente e alinhada com os objetivos de crescimento e inclusão social, ressaltando CONTI (2016, p. 88) que "o equilíbrio orçamentário, quando interpretado apenas como uma equação contábil, perde sua eficácia como instrumento de planejamento fiscal sustentável, que deve integrar múltiplos fatores de longo prazo."

Leciona TORRES (2014, p. 219), no mesmo sentido, que o equilíbrio orçamentário não pode "ser entendido isoladamente, mas como parte de uma estratégia fiscal que articula planejamento, execução e controle das finanças públicas", no que é complementado por CARVALHO (2019, p. 415) para quem "a norma jurídica deve ser analisada em seu contexto social, político e econômico, considerando os objetivos do legislador e a realidade vivida pela sociedade."

Desta forma, deve prevalecer o que se convencionou denominar sustentabilidade fiscal, conceito que transcende o mero equilíbrio orçamentário, abrangendo uma visão mais

---

[30] A LRF estabelece, por exemplo, em seu art. 9º, inspirada no modelo de *budget sequestration* dos Estados Unidos, norma que regula a "limitação de empenho", medida que visa ajustar as despesas discricionárias caso a arrecadação esperada não se concretize, evitando-se com isso o descontrole orçamentário.
Seu art. 14, por sua vez, impõe condições rigorosas para a concessão de renúncias fiscais, exigindo que seu impacto orçamentário seja previamente estimado e acompanhado de medidas compensatórias.

[31] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

ampla que inclui a capacidade do Estado de honrar suas obrigações financeiras no longo prazo, sem comprometer a estabilidade econômica e alcançando os objetivos constitucionais de justiça social, desenvolvimento econômico e proteção das futuras gerações.

O conceito de sustentabilidade financeira vai, portanto, além de uma simples análise estática entre receitas e despesas em um ciclo financeiro. Ele requer uma abordagem integrada e dinâmica, que considere aspectos como o papel do crédito público, a qualidade dos gastos, as renúncias fiscais e as metas sociais de médio e longo prazos. Envolve, desta forma, inclusive, um planejamento responsável do endividamento público, considerando sua viabilidade a curto, médio e longo prazo.

A reinterpretação de conceitos como a regra de ouro e a ampliação do horizonte temporal do planejamento orçamentário são, portanto, passos necessários para adequar a gestão fiscal às demandas contemporâneas. É o que defende CONTI (2016, p. 210), ao ressaltar "ser necessário reinterpretar a regra de ouro à luz das necessidades contemporâneas, considerando os impactos sociais e econômicos de investimentos intangíveis."

A distinção entre equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira é, assim, essencial para a compreensão das finanças públicas em um contexto moderno e dinâmico, sendo esta integrada não só pela gestão de receitas e despesas públicas, mas também por investimentos governamentais e endividamento controlado.

1.1. O conteúdo da sustentabilidade fiscal

Diversas são as concepções doutrinárias acerca da definição de gestão fiscal sustentável, todas, no entanto, convergindo para à sua não submissão à mera operação contábil de receitas e despesas[32].

PEREIRA (2017, p. 288), por exemplo, associa a sustentabilidade fiscal à manutenção das políticas públicas, afirmando que deve ser entendida como "o que é possível manter

[32] Deve-se destacar que a sustentabilidade fiscal, em seu sentido mais amplo, está intimamente relacionada ao conceito europeu de consolidação orçamental, política voltada para a redução dos déficits governamentais e contenção da dívida pública que busca preservar a estabilidade das finanças dos Estados e garantir a capacidade do governo de manter suas funções essenciais.

De acordo com MARTINS (2014, p. 55), "a consolidação orçamental surge nos últimos anos com a proposta de evitar a criação de mais dívida pública, por meio da imposição de regras restritivas, visando à redução do déficit e da dívida, e está associada a uma metodologia para quantificar o efeito do ciclo nas políticas orçamentárias. Em outras palavras, estuda-se os diversos ajustes orçamentários e seus efeitos sobre a atividade econômica." Assim, a consolidação fiscal reflete igualmente uma abordagem contábil e política, sendo um esforço para reduzir os débitos existentes e evitar o crescimento futuro da dívida, promovendo uma maior estabilidade financeira.

indefinidamente em termos de finanças públicas – aquelas políticas que podem ser continuadas sem comprometer a saúde financeira do país, enquanto as que não são sustentáveis necessitam de alteração.” Tal perspectiva destaca, inclusive, a necessidade de um planejamento orçamentário que não sobrecarregue as futuras gerações, tema que será abordado a seguir.

DOMAR (1994, p. 160), por sua vez, lembra que uma das linhas teóricas sobre sustentabilidade fiscal defende que o índice de dívida pública deve convergir para um valor finito, “o que evitaria o crescimento ilimitado da carga tributária, prevenindo desequilíbrios macroeconômicos.”

A sustentabilidade fiscal se insere, portanto, qualquer que seja a concepção adotada, na ideia de Direito como instrumento de organização e regulação social garantidor da convivência harmoniosa e equilibrada em sociedade, desempenhando as normas fiscais um papel fundamental ao assegurar que o ser humano seja o protagonista e não um coadjuvante nos processos que envolvem a gestão financeira do Estado.

Requer-se, com isso, uma gestão das contas públicas que combine aspectos econômicos, sociais e legais, de forma a ensejar, ao final, a elaboração e execução de políticas fiscais que atendam às necessidades sociais básicas.

A sustentabilidade financeira deve, portanto, transcender os limites de uma abordagem meramente contábil, integrando elementos de planejamento estratégico, justiça social e eficiência econômica.

Ressalta-se, ainda que os gastos públicos direcionados para áreas prioritárias, como educação, saúde e infraestrutura, podem gerar impactos positivos no longo prazo, promovendo o crescimento econômico sustentável e a redução das desigualdades sociais e regionais. Tal abordagem é especialmente relevante em contextos de políticas econômicas anticíclicas, como aquelas inspiradas na teoria keynesiana, que priorizam o pleno emprego e a recuperação econômica por meio de despesas públicas.

A possibilidade de déficits públicos periódicos, portanto, quando justificados por metas sociais e econômicas claras, deve ser considerada uma estratégia válida dentro desse conceito ampliado. Em momentos de crise, como já destacava KEYNES (1936, p. 94-96), o aumento do gasto público pode ser necessário para atingir objetivos sociais prioritários, como a erradicação do analfabetismo, a redução da pobreza extrema e o fortalecimento das políticas de saúde pública.

Desde que realizado de maneira planejada e com objetivos claros, o endividamento público se apresenta como elemento integrante da gestão sustentável das contas públicas na

busca da efetivação dos direitos sociais fundamentais, razão pela qual não pode ser excluído das opções à disposição do administrador público no exercício da atividade financeira do Estado.

Desta forma, somente por meio de uma abordagem integrada e dinâmica será possível garantir a sustentabilidade financeira e o cumprimento das metas constitucionais de justiça social e desenvolvimento econômico.

1.2. Elementos da sustentabilidade fiscal

A dívida pública é, assim, um elemento central na diferenciação entre equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira[33], abrangendo esta uma visão de longo prazo, que integra aspectos de solvência e planejamento fiscal.

BANDEIRA (2005, p. 223) afirma que "o crédito público não é apenas uma alternativa de receita, mas um mecanismo estratégico de gestão financeira que requer planejamento rigoroso quanto ao reembolso e encargos", ressaltando MELLO (2005, p. 223), por outro lado, que "o crédito público deve ser utilizado com parcimônia, considerando não apenas a viabilidade imediata, mas também os encargos futuros que possam onerar as gerações seguintes."

A própria LRF faz tal distinção, ao instituir em seu artigo 1º o equilíbrio orçamentário como um dos fundamentos da gestão fiscal responsável[34] e, por outro lado, estabelecer a obrigatoriedade de inclusão na LDO de anexo fiscal com previsão de projeções financeiras para os dois exercícios seguintes[35].

O desafio das finanças públicas contemporâneas, portanto, vai além de equilibrar receitas e despesas, envolvendo, ainda, a análise da qualidade do gasto público, em especial o que advém do endividamento do Estado, demonstrando-se sua compatibilidade com os

---

[33] Tal distinção é parcialmente reconhecida, inclusive, expressamente, em ordenamentos jurídicos como o da Espanha, onde o artigo 135 da Constituição diferencia "estabilidad presupuestaria", aplicável a todas as administrações públicas, de "equilibrio presupuestario", obrigatório para as entidades locais.

[34] Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[35] Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:
§1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

objetivos de médio e longo prazos fixados pelo constituinte originário. Neste sentido devem ser destacados alguns aspectos que demonstram a complexidade de uma gestão sustentável das contas públicas, em especial a que envolve a administração do endividamento estatal.

O primeiro deles advém da evolução jurídica ocorrida na década de 1980, a partir da qual passou-se a destacar a insuficiência de uma abordagem centrada apenas nos interesses individuais ou coletivos, exigindo-se que o Direito ampliasse sua atuação para proteger interesses difusos, que, conforme ensina SILVA (2022, p. 782), dizem respeito a um grupo indeterminado e indeterminável de pessoas, com destaque especial, em matéria financeira, para uma perspectiva intergeracional do custeio de políticas públicas sociais.

A questão do endividamento público excessivo apresentou-se, assim, como um exemplo emblemático de problema difuso que transcende fronteiras e gera impacto intergeracional.

A noção de direitos fundamentais, portanto, evoluiu para incluir os direitos das futuras gerações, ampliando o escopo tradicional de proteção jurídica, configurando a sustentabilidade da gestão fiscal verdadeira garantia fundamental a ser observada pelas presentes gerações.

Desta forma, uma efetiva sustentabilidade fiscal pressupõe sua observância por uma perspectiva intergeracional da gestão dos gastos estatais, com as devidas implicações das políticas atuais para os direitos fundamentais e o bem-estar das futuras gerações, sendo este um compromisso ético e jurídico que deve nortear a atuação do Estado. Como destaca CONTI (2017, p. 123) "a gestão fiscal responsável exige que as decisões de hoje não comprometam a capacidade de gerações futuras em atender suas próprias demandas."

Ressalta ARAGÃO (2018, p. 214) que a irresponsabilidade fiscal compromete não apenas a estabilidade presente, mas também o desenvolvimento de futuras gerações. Lembra BALLEIRO (2005, p. 73), por sua vez, que "a sustentabilidade fiscal não pode ser reduzida a uma perspectiva meramente contábil, mas deve incorporar uma visão ampliada que leve em conta as necessidades sociais e as responsabilidades intergeracionais."

A sustentabilidade financeira deve, assim, ser interpretada como um instrumento para garantir os direitos fundamentais das futuras gerações[36], o que exige dos governos um

[36] NABAIS (2015, p. 52) também amplia o entendimento sobre sustentabilidade fiscal ao considerar suas dimensões econômica, ecológica e social coletivas, destacando que a sustentabilidade financeira não pode "ser analisada isoladamente, pois o orçamento do Estado é o reflexo da política financeira, essencial para equilibrar os aspectos econômicos, ecológicos e sociais".

Destaca o autor o papel do Pacto Orçamental Europeu, que estabelece limites para déficit estrutural e dívida pública, promovendo uma austeridade temporária para assegurar a estabilidade financeira a longo prazo, o que

compromisso com normas que priorizem a responsabilidade e o planejamento. Como destaca FERRAZ (2018, p. 212), “a sustentabilidade fiscal não é apenas uma questão de contenção de gastos, mas de planejamento estratégico que integre as demandas sociais, econômicas e ambientais em prol de um equilíbrio duradouro.” É imprescindível, portanto, que as decisões financeiras estejam alinhadas com o princípio da sustentabilidade fiscal, protegendo as gerações futuras de crises fiscais e econômicas.

Para isso, é crucial adotar uma abordagem de justiça intergeracional, conceito amplamente discutido por RAWS (2002, p. 291), ao enfatizar que as escolhas presentes devem preservar recursos culturais, ambientais e econômicos para garantir um futuro próspero e equitativa, ressaltando SARLET (2018, p. 68) que o princípio da dignidade da pessoa humana projeta-se para além do presente, incluindo os direitos de indivíduos ainda não concebidos, o que é confirmado, inclusive, pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU de 1986, que proclama ser o desenvolvimento sustentável um direito humano inalienável.

Impõe-se com isso aos governos a responsabilidade de planejar e gerir as contas públicas de forma equilibrada, garantindo que o equilíbrio não apenas satisfaça os critérios de curto prazo, mas também promova a solidariedade e a equidade entre gerações.

Conforme abordado por TORRES (2020, p. 412), “as decisões governamentais precisam ser analisadas sob a ótica da sustentabilidade financeira, garantindo que os interesses presentes não comprometam os das gerações futuras”, enfatizando LOUREIRO (2017, p. 128) que “a sustentabilidade é essencial para garantir a proteção da confiança da geração atual de contribuintes, enquanto a justiça intergeracional assegura que as futuras gerações não sejam sobrecarregadas com dívidas insustentáveis.”

Um segundo aspecto relevante na administração da dívida pública diz respeito às renúncias fiscais, frequentemente concedidas pelos governos com o intuito de atrair investimentos e estimular o crescimento econômico. Embora sejam importante instrumento de política econômica, devem ser acompanhadas, conforme adverte CONTI (2016, p. 102) “de análises criteriosas sobre sua eficiência e impacto fiscal, de modo a evitar desequilíbrios que comprometam a sustentabilidade financeira dos entes federativos", lembrando AMARO (2020, p. 145) que "o crédito público é uma forma de imposto diferido, e a renúncia fiscal, na

---

demonstra como a sustentabilidade fiscal transcende as questões puramente contábeis, envolvendo um planejamento orçamentário que respeite as necessidades das gerações presentes e futuras.

prática, representa uma despesa pública. Por isso, é imprescindível considerar o impacto intergeracional dessas escolhas."

Isto porque, ao abrirem mão da arrecadação de tributos sem que haja a garantia de retornos sociais ou econômicos, os entes federativos sujeitam suas contas públicas ao risco de déficit, ainda que a longo prazo, déficit este que inevitavelmente gerará endividamento e afetará a prestação de serviços essenciais à população.

Outro aspecto que ilustra a dificuldade da administração da dívida pública como elemento da sustentabilidade financeira diz respeito às despesas públicas de longo prazo, baseadas em regras que foram estabelecidas e seguidas como verdadeiro contrato social implícito, caso das despesas previdenciárias.

A esse respeito, destaca MELLO (2005, p. 318) que "as mudanças nas regras previdenciárias devem respeitar o princípio da confiança legítima, sob pena de desestabilizar direitos adquiridos e expectativas de direito, especialmente daqueles em situação de hipossuficiência", reforçando TORRES (2014, p. 296), por sua vez, que "os direitos previdenciários possuem caráter alimentar e visam garantir a subsistência de indivíduos em condições de fragilidade, não podendo ser tratados como simples despesas ajustáveis no orçamento público."

Desta forma, alterações abruptas em prestações públicas podem gerar insegurança jurídica e conflitos sociais, especialmente quando afetam populações vulneráveis, como idosos ou pessoas com problemas de saúde, o que restringe a possibilidade de realização de ajustes fiscais já que eventuais reformas devem ser conduzidas com extremo cuidado, garantindo-se a previsibilidade e a proteção de direitos estabelecidos. Como ressalta TORRES (2014, p. 274), "qualquer reforma que rompa previsões longamente estabelecidas deve ser amplamente debatida e justificada, especialmente em relação à proteção social e à dignidade da pessoa humana."

A manutenção, portanto, de regras relacionadas à previsibilidade, segurança jurídica[37] e respeito aos direitos adquiridos é essencial para preservar a confiança social nas instituições, razão pela qual devem ser consideradas como elemento fundamental no planejamento a longo prazo das despesas públicas e no endividamento estatal e, consequentemente na própria garantia da sustentabilidade fiscal.

---

[37] "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;"

Finalmente, um último desafio significativo a ser considerado para a implementação efetiva da sustentabilidade fiscal diz respeito às despesas que assumem caráter rígido e obrigatório, nas quais se inserem os gastos mínimos com saúde e educação, cujos limites de reforma configuram o cerne da presente tese.

A esse respeito, ressalta ARAGÃO (2020, p. 192) que "o problema das políticas fiscais rígidas está na incapacidade de ajuste durante crises prolongadas, resultando em uma pressão permanente sobre as receitas públicas", lembrando GIAMBIAGI e ALEM (2011, p. 182-185) que o país enfrenta "limitações significativas em virtude do elevado grau de vinculação de receitas e despesas, além da pressão de gastos obrigatórios."

Resta claro, assim, que, diante de tantos desafios para uma gestão sustentável das contas públicas, em especial no que se refere ao endividamento estatal, as discussões acerca da estrutura das regras fiscais devem se dar de forma criteriosa e fundamentada. Essa abordagem é particularmente relevante em países como o Brasil, marcado por intensa desigualdade social.

A esse respeito, aponta MELLO (2005, p. 342) que "a sustentabilidade fiscal é um processo contínuo, que exige planejamento estratégico, flexibilidade e adaptação às condições econômicas e sociais em constante transformação."

O relaxamento puro e simples das regras fiscais sem uma política de sustentabilidade definida pode comprometer ainda mais a confiança dos investidores e prejudicar o financiamento de projetos sociais essenciais. Como aponta TESSLER (2018, p. 101), "as regras fiscais têm como principal função conter a tendência dos governos a incorrer em déficits excessivos e evitar a insustentabilidade de longo prazo."

Uma rigidez desmensurada, por outro lado, dificulta o cumprimento pelo Estado das obrigações impostas pelo constituinte de 1988, em especial às relativas à efetivação dos direitos sociais fundamentais.

A solução da questão passa, então, pelo exercício da discricionariedade legislativa dentro dos limites estabelecidos pelo constituinte originário, em especial no já referido artigo 3º da CF/1988, que elenca os objetivos fundamentais da República, que incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos, metas que demandam equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos, além de uma visão intergeracional.

Deve-se assegurar que a gestão fiscal reflita as prioridades do país e respeitem a capacidade contributiva da sociedade. Desta forma, ainda que não se negue ao legislador, nele incluído o constituinte derivado, a possibilidade de realizar ajustes nas contas públicas na

busca da sustentabilidade fiscal, tais modificações não podem ser feitas de forma a desconsiderar seu próprio conceito, que, conforme exposto, engloba não só o equilíbrio puro e simples entre receitas e despesas, exigindo-se a consideração de aspectos sociais garantidos pela CF/1988.

Somente a combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público permitirão o alinhamento de esforços públicos e privados na consecução dos fins valorados pela CF/1988 e pela sociedade brasileira, dentre os quais se insere a efetivação dos direitos sociais fundamentais.

2. OS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais surgiram como uma resposta histórica às práticas arbitrárias do Estado, especialmente durante o período do absolutismo, caracterizado pela centralização extrema do poder político. São eles, portanto, nas palavras de BOBBIO (1992, p. 40), "um instrumento de proteção contra os abusos de poder."

Nesse contexto, as lutas pela limitação do poder estatal foram permeadas pela busca de garantias individuais, como liberdade e igualdade, que se tornaram pilares do constitucionalismo moderno, defendendo o liberalismo clássico, ideologia preponderante no primeiro momento, ser o mercado uma ordem natural capaz de promover o bem-estar coletivo.

Entretanto, verificou-se, na prática, que o mercado operava em benefício de uma elite econômica, excluindo grande parte da população dos frutos do desenvolvimento, característica ressaltada por DWORKIN (2002, p. 129), ao afirmar que "a liberdade de mercado, quando desvinculada de garantias sociais, transforma-se em um instrumento de opressão para os mais vulneráveis."

A promessa de igualdade formal, derivada do liberalismo, mostrou-se insuficiente para lidar com as desigualdades estruturais da sociedade, ressaltando ALEXY (2011, p. 208) que "a igualdade meramente formal é incapaz de corrigir as desigualdades materiais que comprometem a própria ideia de justiça." Essa constatação levou a uma reavaliação dos direitos fundamentais, ampliando seu alcance para além das liberdades individuais.

Os direitos sociais, como direitos de segunda geração, emergiram, assim, em resposta às demandas do período posterior à 2ª Guerra Mundial, caracterizado por uma forte desigualdade social. Essa geração de direitos, que complementa os direitos de liberdade,

atribui ao Estado uma função redistributiva, reforçando seu caráter jurídico. Conforme explica BARROSO (2012, p. 8), "o Estado passou a atuar de forma mais incisiva, promovendo políticas de assistência social e redistribuição de rendimentos, visando proteger os mais vulneráveis."

Ensina BOBBIO (1992, p. 5) que seu reconhecimento como direitos fundamentais "teve início com as declarações de direitos do século XVIII, destacando, em particular, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 26 de agosto de 1789." Acrescenta o autor que tal declaração, marco histórico do constitucionalismo moderno, priorizou a consagração dos direitos individuais e coletivos, deliberadamente excluindo a formulação de deveres, o que se deu como base na ideia de que "os deveres são inseparáveis dos direitos, pois estão implicados na própria existência destes."

Essa ausência explícita de deveres na Declaração de 1789 refletiria, portanto, a compreensão de que estes seriam contrapartes correlativas, inerentes às normas jurídicas que consagram os direitos fundamentais. Como explica ALEXY (2011, p. 220), os direitos fundamentais têm uma "dimensão passiva", que implica deveres para terceiros e para o próprio Estado. Logo, mesmo sem previsão expressa, os deveres são implícitos, compondo o tecido normativo dos direitos.

Os direitos sociais se firmam, assim, nas palavras de HABERMAS (2003, p. 292), como "um marco orientador para a dignidade humana, abrangendo as condições sociais e jurídicas necessárias para sua concretização."

São, portanto, fundamentais não apenas no âmbito jurídico, mas também na construção de uma sociedade mais igualitária e solidária, ressaltando NOVAIS (2010, p. 23) que "além de exigirem prestações positivas por parte do Estado, representam um compromisso jurídico com a promoção da justiça social e da igualdade material", no que é complementado por MIRANDA (2017, p. 33-34) que afirma não interessarem à sociedade apenas os direitos políticos, como também "os direitos econômicos, sociais e culturais, ou a maior parte deles, vêm a interessar à generalidade das pessoas", destacando o caráter integrador dos direitos sociais, que visam superar as desigualdades e promover a coesão social.

Os direitos sociais não são, assim, apenas complementares aos direitos individuais, mas essenciais para garantir uma sociedade mais justa e igualitária. Eles constituem um instrumento indispensável para a construção de uma cidadania plena, alinhada aos princípios da dignidade humana e da justiça social.

2.1. Os direitos sociais no Brasil

Conforme já exposto, com a evolução das sociedades e o agravamento das desigualdades, especialmente no século XX, percebeu-se a necessidade de um enfoque mais coletivo e solidário. Esse avanço deu origem, portanto, ao constitucionalismo social, que passou a enfatizar a inclusão e a garantia de condições mínimas para o exercício pleno da cidadania.

No Brasil, a efetivação dos direitos sociais ganhou força com a Constituição Federal de 1934, consolidando-se na CF/1988, que os elevou ao patamar de direitos fundamentais ao incorporá-los em seu artigo 6º, dispositivo que vem sendo ampliado por sucessivas emendas constitucionais.

A CF/1988 representou, portanto, uma ruptura com as tradições anteriores ao conceder um capítulo próprio aos direitos sociais no título dos direitos e garantias fundamentais. Como esclarece SARLET (2012, p. 56), "a Constituição de 1988 rompe com o paradigma meramente liberal, inaugurando um modelo de Estado comprometido com a efetivação de direitos sociais."

A inclusão dos direitos sociais como componentes dos direitos fundamentais representou um avanço significativo no reconhecimento do papel do Estado na promoção da justiça social, ao reafirmar o ser humano como um sujeito social, inserido em um sistema produtivo que demanda regulação para evitar desequilíbrios e assegurar condições mínimas de dignidade.

A inclusão desses direitos na CF/1988, portanto, reafirmou a centralidade da dignidade humana como princípio estruturante do ordenamento jurídico brasileiro, observando SARLET (2001, p. 17) que essa estrutura conferiu maior eficácia aos direitos sociais, afastando o caráter meramente programático que marcava Constituições Federais anteriores como a de 1934. Nesse sentido, os direitos sociais passaram a integrar o núcleo dos direitos fundamentais no Brasil, consolidando sua natureza vinculativa e exigível[38].

No cenário internacional, o País reafirmou seu compromisso com os direitos sociais ao ratificar importantes documentos, como a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Protocolo de São Salvador, que trata especificamente de direitos econômicos, sociais e

[38] Para a doutrina liberal, os direitos sociais não seriam autênticos direitos fundamentais, pois careceriam de natureza subjetiva. Defende-se, inclusive, que as normas que os reconhecem, por terem natureza programática, não deveriam nem mesmo estar no texto constitucional.

culturais, consolidando-se ainda mais os direitos sociais como direitos humanos fundamentais, ao reafirmar seu caráter universal e indivisível.

A compreensão do Estado brasileiro como um Estado de Direito Social consolidou, portanto, os direitos sociais como pilares da juridicidade e da democracia. A liberdade igual, entendida como a garantia de igualdade real e substancial, tornou-se um princípio essencial ao regime democrático, podendo-se afirmar que sem justiça distributiva e acesso igualitário a bens sociais, a democracia perde seu caráter inclusivo e representativo.

A centralidade dos direitos fundamentais reflete, assim, o protagonismo da dignidade humana no ordenamento jurídico, como destaca SARLET (2012, p. 43), ao afirmar que "o Estado e o Direito existem para proteger e promover os direitos fundamentais, que se constituem na razão última de sua existência."

Os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, configuram, portanto, a base indispensável para uma sociedade justa e democrática. Como estrutura essencial, tanto o Estado quanto o Direito devem ser compreendidos e interpretados sob a perspectiva de proteção e promoção desses direitos, garantindo condições dignas de vida para todos os cidadãos.

Ocorre que, como observa PIOVESAN (2002, p. 142), no contexto brasileiro, marcado por profunda desigualdade social, a realização dos direitos sociais está diretamente vinculada à intensa atuação do Estado, destacando a autora que se exige do Estado a mobilização de ampla margem de recursos públicos "para a efetivação de políticas públicas demandadas por grande parte da população."

O papel do legislador ordinário é, portanto, no Brasil, essencial na definição e concretização dos direitos sociais, cabendo a ele criar políticas públicas que os materializem, considerando os recursos disponíveis e as diretrizes constitucionais[39].

Por outro lado, ressalta CANOTILHO (2003, p. 260) que, embora possuam caráter programático, "os direitos sociais vinculam os poderes públicos, estabelecendo uma eficácia mínima que permite a exigência de ações estatais voltadas à garantia de condições básicas", no que é complementado por ANDRADE (2012, p. 369), ao ressaltar que "os direitos sociais, ainda que dependam de regulamentação infraconstitucional, são autoaplicáveis e podem gerar efeitos imediatos, entendimento que reforça, inclusive, a possibilidade de ativismo judicial."

---

[39] O mesmo ocorre em outros países. Em Portugal, por exemplo, os direitos sociais são compreendidos como diretrizes programáticas que dependem de regulamentação legislativa para serem plenamente concretizados. Como explica CORREIA (2010, p. 35), a jurisprudência do Tribunal Constitucional português demonstra equilíbrio ao lidar com a liberdade de conformação do legislador, respeitando o papel deste na definição de prioridades e alocação de recursos.

No mesmo sentido BARROSO (2001, p. 120), ao afirmar que "as normas constitucionais devem ter máxima aplicabilidade, especialmente aquelas que tratam de direitos fundamentais, promovendo um equilíbrio entre a liberdade de conformação do legislador e a necessidade de proteção dos cidadãos."

A necessidade de se compatibilizar a imensa demanda por gastos públicos para a efetivação dos direitos sociais com a inevitável finitude das fontes de recursos se tornou, assim, uma das principais questões do Estado contemporâneo, em especial em um cenário econômico que impõe uma atuação responsável do Poder Público.

2.2. O custo dos direitos sociais

Como bem ressalta BOBBIO (1992, p. 50), "os direitos não são concedidos de forma gratuita, mas conquistados historicamente e, portanto, estão sempre sujeitos a desafios e revisões". Não são, na definição da teoria contratualista hobbesiana, dádivas divinas nem frutos da natureza, e sim criações humanas destinadas a regular a convivência social e garantir a sobrevivência. Conforme ressalta HABERMAS (1997, p. 128) "são os direitos liberdades privadas que geram custos públicos."

Tal realidade se aplica de forma ainda mais evidente em relação aos direitos sociais, cujos custos associados se refletem em despesas públicas que impactam diretamente a esfera de seus beneficiários, ampliando-a na exata proporção dessas despesas. Como bem lembra MELLO (2009, p. 87), "os direitos sociais demandam uma atuação proativa do Estado e investimentos financeiros substanciais para se concretizarem."

Desta forma, a proteção efetiva dos direitos sociais depende de um Estado organizado e de uma esfera pública que promova a cooperação social e a responsabilidade individual. Direitos sociais são dispendiosos, e o Estado Social só pode cumprir adequadamente suas funções se contar com recursos financeiros suficientes, garantidos por um sistema fiscal eficiente, com capacidade para exercer uma coação tributária significativa.

Conforme pontua SILVA (2021, p. 312), "a realização de direitos sociais depende de uma harmonização entre o orçamento público e as necessidades coletivas." Para tanto, como esclarece TOMBOSI (2015, p. 78), exige-se "uma estrutura de despesa pública voltada ao financiamento de serviços sociais e investimentos produtivos", demandando-se com isso uma estrutura tributária mais ampla para sustentar políticas sociais abrangentes.

Revelou-se, assim, historicamente, o Estado Fiscal Social[40] como o meio mais eficaz para a concretização dos direitos sociais fundamentais, apontando NABAIS (2001, p. 45) ter surgido este "como uma evolução natural dos modelos de estado minimalista do passado", respondendo às demandas de maior justiça social e intervenção estatal. Nesse contexto, inclusive, não se preocupa apenas com a arrecadação de recursos, mas também com sua redistribuição, assumindo verdadeira atribuição keynesiana de correção das falhas de mercado em garantir aos indivíduos os direitos sociais básicos.

Para alguns críticos, como HAYEK (1944, p. 112), o crescimento do Estado Social Fiscal poderia levar à perda de liberdade econômica, enquanto outros, como SEN (1999, p. 45), argumentaram que a atuação estatal é essencial para garantir liberdades substantivas.

As críticas ao crescimento do estado social do bem-estar social no pós-guerra não impediram, no entanto, que muitos países o adotassem, caso do Brasil, em especial após o advento da CF/1988. Como destaca TORRES (2001, p. 56), ao analisar o sistema tributário brasileiro, "os tributos são a expressão de uma solidariedade imposta, necessária para sustentar um modelo de estado comprometido com a justiça social."

São os tributos, portanto, o preço pago para se garantir uma sociedade que combine liberdade, de um lado, e um mínimo de solidariedade, de outro. Neste sentido RAWLS (1997, p. 312), ao afirmar que "a tributação progressiva é um dos instrumentos mais eficazes para garantir a justiça distributiva em uma sociedade democrática."

Tal preço, no entanto, não pode ser arbitrário ou excessivamente elevado, pois tal postura comprometeria a liberdade individual, um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito. Tampouco deve equivaler ao custo exato dos serviços públicos utilizados por cada contribuinte, pois isso contrariaria o princípio de solidariedade fiscal, que, nas palavras de TORRES (2007, p. 88), "é um dos fundamentos do estado social, promovendo uma redistribuição justa e equitativa dos recursos."

Nesse contexto, o dever de pagar tributos aparece como um dos pilares estruturantes da cidadania em uma comunidade organizada. Esse dever, além de financiar os direitos

---

[40] O conceito de Estado Fiscal, baseado na cobrança de tributos, não é uma invenção recente, ainda que seja amplamente empregado para descrever a realidade dos países contemporâneos, especialmente os mais desenvolvidos. Além disso, não se trata de um modelo homogêneo, e sim um campo de tensão entre diferentes concepções de justiça social, liberdade econômica e eficiência administrativa, podendo se manifestar como estado fiscal liberal ou estado fiscal social. Na primeira concepção, prevalente nos Estados antes da consolidação dos direitos sociais como direitos fundamentais, a tributação se limita ao essencial para cobrir custos administrativos básicos, sendo a carga tributária proporcional à capacidade contributiva e majoritariamente destinada à manutenção de funções essenciais do estado, nas quais se incluem poucas prestações de cunho social.

fundamentais, reforça a ideia de que a liberdade individual só é sustentável em um contexto de solidariedade coletiva. A questão central passou a residir, portanto, em equilibrar o financiamento fiscal com os princípios de equidade e eficiência.

2.3. A sustentabilidade dos gastos sociais

O complexo de atribuições assumidas pelo Estado Fiscal Social o coloca em sérias dificuldades, afirmando alguns doutrinadores que sua concepção só é viável em países ricos, caso do modelo europeu do *welfare state*. No entanto, mesmo nesses países, desafios como o aumento descontrolado de despesas em áreas como a saúde, desequilíbrios em obras públicas e déficits estruturais tornam evidente a necessidade de reavaliações.

Por isso, desde os anos 1970, discute-se a crise fiscal do Estado e, a partir dos anos 1990, a própria sustentabilidade do modelo social. As críticas ao Estado Social e às constituições programáticas inserem-se nesse cenário, com políticos e economistas defendendo a reorientação das políticas fiscais e de despesas.

É o caso de BUCHANAN (1975, p. 112), ao argumentar que "a política de *deficit spending* - endividamento do Estado para financiar a despesa pública - compromete gerações futuras e enfraquece a credibilidade do sistema estatal."

A crise do Estado Social tornou-se, inclusive, para muitos, o prenúncio do declínio da socialidade. Isto porque, em sociedades funcionalmente diferenciadas, como propõe LUHMANN (1984, p. 198), "não há espaço para políticas inclusivas que desconsiderem a complexidade dos sistemas sociais contemporâneos." A chamada individualização da sociedade refletiria, precisamente, o inegável direito e dever de cada indivíduo de assumir, em seu plano de vida, as responsabilidades que lhe cabem na luta pela sobrevivência.

O risco da vida seria, acima de tudo, um risco individual. Em outras palavras, cada pessoa precisaria desempenhar um papel ativo para garantir sua inclusão nos novos sistemas diferenciados da sociedade. A liberdade igual seria compreendida, portanto, como a igualdade de oportunidades para inclusão em sistemas sociais diferenciados, o que exigiria a própria reinvenção do Estado Social.

Tal perspectiva, no entanto, não se coaduna com a conformação de Estado instituída pelo constituinte originário de 1988, razão pela qual faz-se necessário se compatibilizarem os custos inerentes aos direitos sociais com a capacidade da sociedade de fornecer recursos públicos. Como bem aponta BOBBIO (2004, p. 43), "a realização dos direitos sociais é a expressão da exigência de igualdade no âmbito de uma democracia que não se limita ao plano

meramente formal." Assim, o Estado Social emerge como um ator central na garantia de direitos que promovam a inclusão.

Apresenta-se, assim a questão de como pode o Estado Social sustentar essa função inclusiva em um cenário global de escassez de recursos financeiros. Como coloca HAYEK (1960, p. 285), "a garantia estatal de direitos sociais inevitavelmente leva a conflitos entre liberdade individual e os imperativos do planejamento centralizado."

Além disso, como enfatiza HABERMAS (1997, p. 274), "a crescente interdependência econômica internacional desafia os Estados nacionais a manterem sua capacidade de agir de forma soberana, especialmente em matérias sociais", no que é complementado por LAFER (1988, p. 129), ao destacar que a constituição dos direitos sociais "pressupõe não apenas a vontade política, mas também condições materiais para a sua implementação."

Deve-se ressaltar, no entanto que, embora se reconheça no Brasil que o Estado tem o dever de proteger e garantir prestações existenciais, prevalece na doutrina e na jurisprudência uma postura bastante conservadora em relação aos direitos sociais a serem garantidos.

As prestações existenciais tendem a ser delimitadas ao mínimo necessário para assegurar uma existência digna, sendo vistas mais como dimensões dos direitos e garantias fundamentais. A posição jurídico-prestacional repousaria, assim, essencialmente, em deveres objetivos do Estado, configurando obrigações de fazer para garantir os mínimos existenciais, e não em direitos subjetivos diretamente garantidos pela Constituição.

Referida abordagem se respalda no caráter programático de grande parte das normas constitucionais que tratam de direitos sociais, que conforme afirma CANOTILHO (2003, p. 1123) ao se referir às Constituições dirigentes, "determina metas a serem realizadas progressivamente pelos poderes públicos." O caráter dirigente da constituição não implicaria, portanto, na realização imediata e plena dos direitos sociais, e sim em sua implantação gradativa.

Alerta, no entanto, BARROSO (2015, p. 253), que essa gradatividade não pode ser confundida com reversibilidade social ou com um pretexto para a omissão estatal. Desta forma, ainda que a dignidade da pessoa humana permaneça como a base mais sólida para justificar as prestações sociais atribuídas ao Estado, a efetividade da CF/1988 seria comprometida caso o regime jurídico-legislativo se limitasse a garantir apenas um conteúdo social mínimo de sobrevivência, não avançando no tempo e de acordo com as possibilidades financeiras do Estado na ampliação do alcance dos direitos sociais.

Nesse ponto, a jurisprudência do STF, ao enfatizar que a omissão estatal na garantia dos mínimos existenciais caracteriza violação ao princípio da dignidade da pessoa humana,

estabelecido no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, acaba por apoiar-se unicamente na aparente solidez do conteúdo mínimo do referido princípio, reduzindo, com isso a dimensão social dos direitos fundamentais a um papel meramente acessório.

Como argumenta SALVADOR (2010, p. 2), por essa abordagem, "os direitos sociais deixam de ser considerados autônomos e passam a ser tratados como meros reflexos da dignidade da pessoa humana, aferidos exclusivamente pelos padrões mínimos de existência", destacando que, para se evitar essa redução, "é imperativo priorizar os direitos sociais no orçamento público."

Essa visão reforça a necessidade de uma reflexão crítica sobre a atual estrutura dos gastos governamentais, com vistas a identificar limites possíveis para a expansão e consolidação de direitos sociais, de forma a que não se restrinjam eternamente ao mínimo existencial. Somente mediante uma gestão sustentável das contas públicas, a partir do uso estruturado pelo administrador público das despesas, receitas e do endividamento, o que se mostra perfeitamente factível conforme já abordado em capítulo anterior que tratou da sustentabilidade fiscal, será possível garantir não só o mínimo existencial já consagrado na doutrina e na jurisprudência, mas, além disso, a própria expansão das prestações estatais, de forma a se promover uma efetiva melhora na qualidade de vida da população.

A construção de uma sociedade justa e democrática requer, assim, que os direitos sociais sejam vistos como essenciais para a concretização de um Estado Social de Direito, no qual o desenvolvimento da personalidade humana não seja comprometido por limitações financeiras injustificadas, e o conceito de dignidade não se restrinja apenas ao mínimo existencial.

2.4. Mínimo existencial: o núcleo intangível dos direitos sociais fundamentais

Embora a efetividade da concretização dos direitos sociais fundamentais, conforme exposto, não deva se restringir unicamente à implementação de prestações estatais que garantam o mínimo existencial, o estudo do conteúdo deste é imprescindível para que se identifiquem os limites ao poder de reforma dos gastos sociais. Isto porque, ao representar o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias sociais, o mínimo existencial surge como a última linha de defesa contra restrições arbitrárias ou desproporcionais desses direitos por leis ou medidas estatais.

Determinar o conteúdo dessa essência, no entanto, não é tarefa simples pois envolve ponderação entre bens e direitos em situações de conflito. Segundo CANOTILHO (2003, p.

1235), o núcleo essencial funciona como "uma barreira jurídica que protege o espaço inviolável dos direitos fundamentais, prevenindo que ingerências externas comprometam sua substância mínima."

O reconhecimento de um núcleo essencial para as prestações sociais implicaria, assim, na revisão do paradigma tradicional que encara os direitos sociais como dependentes de políticas públicas e restrições econômicas.

Desta forma, passa-se ao estudo das principais abordagens doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema, em especial a relação entre o mínimo existencial e a reserva do possível, questão já amplamente debatida, mas que deve ser revisitada agora sob a perspectiva do poder de reforma do financiamento dos direitos sociais.

2.4.1. Os limites impostos pela reserva do possível

O embate entre o mínimo existencial e a reserva do possível é um dos temas centrais nas discussões sobre a efetivação dos direitos sociais. O mínimo existencial, como corolário mínimo da dignidade humana, estabelece um patamar inegociável de condições materiais que o Estado deve assegurar a seus cidadãos. Já a reserva do possível considera as limitações financeiras e administrativas do poder público na implementação de políticas sociais.

Apesar da importância dos direitos sociais, argumenta parte da doutrina que sua efetivação encontra limites na chamada "reserva do possível". Conforme ressalta OLSEN (2006, p. 229), tal conceito tem origem em decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha de 1972, em que se discutiu a compatibilidade entre restrições ao acesso a cursos superiores e o direito à liberdade de escolha da profissão garantido pela Lei Fundamental alemã. Na decisão, a Corte ponderou que não seria razoável impor ao Estado a obrigação de proporcionar curso superior a todos os interessados.

No Brasil, sua incorporação ao debate jurídico foi inicialmente criticada devido às profundas diferenças socioeconômicas entre os dois países. No entanto, o conceito foi assimilado e passou a desempenhar um papel central na análise do financiamento de demandas sociais.

Embora todos os direitos sociais previstos no texto constitucional sejam reconhecidos como fundamentais, o debate sobre quais deles integram o mínimo existencial permanece atual e controvertido. Como explica SANTOS (1993, p. 29), a definição do "óptimo social" é uma tarefa árdua, dado que as preocupações com a otimização do bem-estar coletivo têm sido históricas e persistentes, refletindo as complexas demandas de uma sociedade plural.

GALDINO (2005, p. 339) defende um “conceito pragmático de direito fundamental”, segundo o qual a afirmação de um direito subjetivo deve ser acompanhada pela consideração de seus custos. Essa perspectiva enfatiza a necessidade de racionalidade econômica na implementação dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de recursos limitados. BARCELLOS (2002, p. 258), por sua vez, propõe que o mínimo existencial configura o núcleo irredutível do princípio da dignidade da pessoa humana, incluindo elementos como educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça.

Já KRELL (2002, p. 63) defende que o padrão mínimo social para sobrevivência deve contemplar atendimento básico e eficiente de saúde, alimentação básica, vestimenta, educação de primeiro grau e garantia de moradia digna. SOUZA NETO e SARMENTO (2009, p. 533), por outro lado, alertam para o risco de um utilitarismo incompatível com a dignidade humana, quando argumentos econômicos são usados para negar a efetividade dos direitos sociais. Para esses autores, a análise econômica pode ser uma ferramenta útil, mas deve ter papel subsidiário na interpretação constitucional, sempre subordinada a princípios morais e normativos que protejam a dignidade humana.

Para SARLET (SARLET, 2014, p. 241), a reserva do possível, frequentemente utilizada como justificativa para limitar direitos sociais, não deve ser empregada para esvaziar o núcleo essencial desses direitos. Ao contrário, como destaca “ela deve ser analisada em conjunto com o princípio da dignidade da pessoa humana, que exige a garantia do mínimo existencial para todos”. A delimitação do conteúdo essencial dos direitos sociais deveria, portanto, necessariamente, passar pelo princípio da dignidade da pessoa humana, que se conecta diretamente à autonomia individual e ao princípio da igualdade. ANDRADE (2012, p. 378) observa que a determinação do conteúdo essencial é facilitada nos casos em que já houve concretização legislativa de um direito, criando uma sedimentação na consciência jurídica da comunidade sobre o que constitui o mínimo essencial daquele direito.

REIS (s.d., p. 388) estabelece uma relação entre o princípio da garantia de um mínimo e o princípio da dignidade, afirmando que há violação desta última quando uma pessoa é colocada em uma situação que não permite “as condições mínimas de autodeterminação pessoal.”

Já NUSSBAUM (2011, p. 18) adota uma visão pluralista, argumentando que o respeito pela dignidade de uma sociedade deve ser medido não pelo PIB, e sim baseada na criação de capacidades fundamentais que garantam condições de escolha e realização pessoal, sem impor padrões específicos de uso dessas capacidades.

A abordagem das capacidades proposta pela autora destaca a proteção de esferas de liberdade fundamentais que são essenciais para uma vida humanamente digna. Essa concepção é respaldada por uma visão de direitos básicos entendidos como capacidades, e não como funções ou ações específicas, permitindo a escolha de exercê-los ou não, sem que isso afete sua essência. Tal enfoque, inclusive, reforça a dignidade como autonomia, conforme a perspectiva de que a liberdade e a autodeterminação são valores inalienáveis da condição humana.

ALEXY (2015, p. 111) também oferece uma contribuição relevante ao debater a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e sua implicação para as prestações sociais. Segundo o autor, a dignidade da pessoa humana, enquanto princípio estruturante do ordenamento jurídico, confere aos direitos sociais um caráter originário e irrestritível. Dessa forma, a ideia de mínimo prestacional não é uma concessão estatal, mas um dever jurídico que se fundamenta diretamente na Constituição.

Assim, o núcleo essencial de direitos, liberdades e garantias deve ser entendido como um mecanismo que protege tanto os direitos individuais quanto os sociais contra retrocessos arbitrários. Ele não apenas delimita o mínimo necessário para a preservação da dignidade humana, mas também fortalece a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, posicionando-os como pilares de uma sociedade justa, solidária e democrática[41].

GALINDO (2002, p. 188) argumenta que a reserva do possível não deve ser vista como uma restrição à efetividade dos direitos fundamentais, mas como uma condicionante de sua existência. Para o autor, "os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que os permita", considerando a dependência do Estado em relação aos recursos econômico-financeiros captados da sociedade.

CASTRO (2005, p. 50), por sua vez, critica a priorização dos argumentos financeiros nos julgamentos relacionados aos direitos prestacionais, destacando que raramente se aplica o conceito de "reserva do possível" em decisões que favorecem setores privilegiados da sociedade, como na declaração de inconstitucionalidade de tributos. Essa seletividade revela um desequilíbrio que prejudica o financiamento das políticas públicas voltadas para os mais vulneráveis. A questão orçamentária, embora relevante, não pode ser usada como justificativa absoluta para a omissão estatal.

---

[41] No Brasil, o STF reafirma reiteradamente que o mínimo existencial, como expressão da dignidade da pessoa humana, é imune às limitações impostas pela reserva do possível. Em julgados emblemáticos, como o RE 436.996/RS, o Tribunal enfatizou que o fornecimento de prestações essenciais pelo Estado, como saúde e educação, está diretamente vinculado à preservação da dignidade humana e, portanto, independe de alegações de insuficiência orçamentária.

A jurisprudência brasileira também tem avançado nesse debate, como exemplificado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45, julgada pelo STF. Nesta decisão, relatada pelo Ministro Celso de Mello, o conceito de "reserva do possível" é analisado em profundidade, especialmente no contexto do direito à saúde, reconhecendo-se que a limitação de recursos financeiros é uma realidade que não pode ser ignorada, enfatizando-se, no entanto, que tal restrição não exime o Estado de cumprir suas obrigações constitucionais mínimas.

Decidiu-se que a reserva do possível só é válida se houver prova objetiva da incapacidade econômico-financeira do Estado. Contudo, o acórdão adverte que o Estado não pode invocar essa limitação de maneira arbitrária ou fraudulenta para inviabilizar direitos fundamentais essenciais. Nas palavras do relator, “não se mostrará lícito ao Poder Público criar obstáculos artificiais que revelem o ilegítimo propósito de frustrar condições materiais mínimas de existência.”

Além disso, reforça a decisão que os direitos fundamentais de segunda geração, como os direitos sociais, caracterizam-se por sua concretização progressiva, o que não diminui sua relevância, visão alinhada ao entendimento de DWORKIN (2011, p. 26), para quem a efetividade dos direitos não pode ser subordinada exclusivamente a restrições orçamentárias, sob pena de esvaziar seu conteúdo normativo.

Verifica-se, assim, tanto pelos aspectos doutrinários quanto jurisprudenciais, que a discussão sobre custos e escassez de recursos deve ser equilibrada com a fundamentalidade dos direitos sociais, reconhecendo-se que o cumprimento da Constituição é uma obrigação inegociável, o que vai ao encontro das lições de CANOTILHO (2010, p. 497), para quem “a força normativa da Constituição exige a realização concreta dos direitos fundamentais, independentemente das dificuldades materiais que possam surgir.”

Quando se trata, portanto, de direitos relacionados ao mínimo existencial, a reserva do possível não pode, por si só, ser fundamento puro e simples para impedir a satisfação desses direitos. Como destacam SARLET e FIGUEIREDO (2008, p. 42-43), “em matéria de tutela do mínimo existencial, há que reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações e uma cogente tutela defensiva, de tal sorte que, em regra, razões vinculadas à reserva do possível não devem prevalecer como argumento para afastar a satisfação dos direitos e a exigência do cumprimento dos deveres.”

Nem mesmo o princípio da reserva parlamentar em matéria orçamentária ou o da separação dos poderes pode ser considerado absoluto quando se trata de proteger o núcleo essencial dos direitos fundamentais. PORT (2005, p. 105-110) reforça esse entendimento ao

afirmar que a cláusula de reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado, exceto em casos de "justo motivo aferível". Segundo o autor, usar a reserva do possível como argumento para se esquivar de obrigações constitucionais configuraria uma "violação dolosa de direitos fundamentais."

Nesse contexto, MUNIZ (2002, p. 92) argumenta que o administrador público está vinculado às políticas constitucionais, e sua omissão deve ser responsabilizada. Conforme a autora, a margem de discricionariedade do administrador é "mínima, não contemplando o não fazer." O Estado não pode, portanto, justificar a inércia na implementação de políticas públicas com argumentos de inviabilidade econômica ou ausência de regulamentação.

FRISCCHEISEN (2000, p. 59-97) complementa, ao afirmar que o administrador não possui discricionariedade para decidir sobre a implementação de políticas públicas claramente determinadas pela ordem social constitucional, uma vez que tais decisões foram tomadas pelo constituinte e pelo legislador, cabendo ao administrador a execução.

Acrescenta, ainda, MARCHESAN (1998, p. 82-103) que fatores como ineficiência administrativa, descaso governamental com direitos básicos, incapacidade de gerir recursos públicos e inoperância funcional de gestores são "argumentos inaceitáveis para justificar a não implementação do direito à educação." A ausência de ações concretas nessa área compromete diretamente o mínimo existencial, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana.

Diversas, portanto, são as concepções relativas ao conteúdo do mínimo existencial e sua submissão ou não à reserva do possível. Diante, no entanto, do reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais, bem como da estruturação normativa instituída pelo constituinte derivado para seu financiamento, aspecto que será abordado adiante, a não implementação dos direitos sociais pela mera alegação genérica de violação da reserva do possível não encontra respaldo constitucional.

Cabe ao administrador público e ao legislador comprovarem a absoluta impossibilidade de financiamento dos direitos sociais garantidos pelo constituinte, variando o ônus probatório conforme a complexidade do sistema de financiamento estabelecido pelo constituinte originário.

Desta forma, para os direitos sociais sem vinculação de recursos, o ônus probatório se mostra mais flexível. Já para aqueles em relação aos quais haja vinculação de recursos, caso da saúde e da educação, o ônus se mostra mais complexo, exigindo-se que se comprove o esgotamento dos meios de financiamento previstos na CF/1988.

Os argumentos que impedem a utilização abstrata da reserva do possível para a negativa de implementação dos direitos sociais pelo administrador público e pelo legislador são aplicáveis, por ainda maior razão, ao exercício do poder de reforma constitucional do custeio dos sociais, exigindo-se a comprovação da absoluta necessidade de redirecionamento de recursos para outras rubricas que não as originalmente previstas pelo constituinte originário ou mesmo pelo constituinte derivado, conforme será comprovado, em especial quando se tratar de recursos expressamente vinculados, caso da saúde e da educação.

Desta forma, ainda que o conceito de reserva do possível seja um mecanismo indispensável para equilibrar a disponibilização de recursos para a concretização dos direitos sociais com a capacidade de a sociedade fornecer recursos por meio de tributos, sua aplicação exige cuidado para não desvirtuar a essência dos direitos fundamentais.

Como argumenta CASTRO (2005, p. 62), "a análise da reserva do possível deve considerar não apenas a capacidade econômica do Estado, mas também a prioridade dos gastos públicos, refletindo uma gestão racional e equitativa."

Acrescenta ALEXY (2008, p. 355), ainda, que a reserva do possível delimita o que o indivíduo pode exigir da sociedade sem inviabilizar a própria existência do sistema, o que não significa enfraquecimento de direitos fundamentais, mas sim uma racionalização do conflito entre demandas sociais e limitações reais.

A reserva do possível não pode, assim, ser utilizada como subterfúgio genérico para o redirecionamento de recursos pelo constituinte derivado que comprometa o financiamento das condições mínimas necessárias a uma existência digna, podendo o Poder Judiciário afastar normas que alterem de forma injustificada o custeio dos direitos sociais conforme consolidado na CF/1988.

A análise da constitucionalidade pelo Poder Judiciário de eventuais alterações constitucionais, no entanto, envolve questões complexas e contextuais. Surge, com isso, a dificuldade em se definir objetivamente até que ponto e sob quais circunstâncias pode uma reforma das fontes de custeio ser considerada justificada.

Ainda que relativas à efetivação dos direitos sociais por ordem judicial, as lições de BARROSO (2019, p. 113) são igualmente aplicáveis em matéria de controle do poder de reforma do custeio dos gastos sociais, defendendo o autor que "o ativismo judicial no campo dos direitos sociais frequentemente ignora os efeitos sistêmicos das decisões, resultando em desequilíbrios orçamentários não previstos."

A ausência de critérios claros para a análise de constitucionalidade de eventuais alterações tem o potencial, portanto, de comprometer a previsibilidade das decisões judiciais

que devem nortear o Estado Democrático de Direito. Passa-se, então, à busca de tais parâmetros à luz da jurisprudência e da doutrina pertinente.

Antes, porém, serão abordados alguns aspectos relevantes acerca das cláusulas pétreas, já que o controle judicial do poder reformador fiscal só é possível por serem os direitos sociais direitos fundamentais, conforme já amplamente demonstrado.

Além disso, diante da natureza prestacional dos direitos sociais, faz-se necessária, ainda, uma prévia abordagem das normas previstas na CF/1988 que tratam de seu custeio, normas estas que, em última análise, constituem verdadeiras cláusulas pétreas implícitas.

Por fim, como último aspecto preliminar, serão analisados ainda as principais discussões acerca do controle judicial do poder constituinte derivado, por tratar-se tal controle situação limítrofe do equilíbrio e da harmonia entre os poderes, em razão do quórum qualificado por meio do qual se manifesta o poder de reforma do texto constitucional.

2.5. Direitos sociais como cláusulas pétreas

Conforme já exposto, os direitos sociais são reconhecidos pela doutrina e jurisprudência amplamente majoritárias como direitos fundamentais, e desta forma, por força do disposto no artigo 60, § 4º, IV da CF/1988[42], constituem cláusulas pétreas.

As cláusulas pétreas, previstas no artigo 60, § 4º, da CF/1988, transcendem o papel de simples limitações formais ao poder de reforma constitucional exercido pelo CN. Elas configuram uma salvaguarda normativa destinada à proteção dos valores e princípios fundamentais que estruturam o ordenamento jurídico brasileiro, refletindo as escolhas políticas essenciais realizadas pelo constituinte originário. Sua existência assegura a estabilidade, a coerência e a continuidade do sistema constitucional, atuando como referência para a interpretação e aplicação do Direito.

Segundo BARROSO (2009, p. 63), as cláusulas pétreas "não se limitam a restringir o poder de reforma, mas representam a materialização das decisões políticas fundamentais e dos valores mais elevados da ordem jurídica." Elas conferem unidade ao sistema constitucional, funcionando como vetores hermenêuticos que orientam a interpretação do texto constitucional. A preservação dessas cláusulas é, assim, indispensável para proteger os

---

[42] Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...]
IV - os direitos e garantias individuais.

compromissos estruturantes assumidos pelo constituinte originário contra alterações que possam desfigurar a identidade constitucional.

NEVES (2006, p. 241-242), por sua vez, enfatiza que as cláusulas pétreas representam manifestações de um "núcleo intangível" da Constituição, cuja finalidade é assegurar a continuidade do Estado Democrático de Direito. Elas protegem as conquistas fundamentais da sociedade contra retrocessos, especialmente em contextos de instabilidade política ou pressões conjunturais. Segundo o autor, essas cláusulas impedem que avanços civilizatórios sejam comprometidos por alterações normativas que desrespeitem os direitos fundamentais.

ÁVILA (2011, p. 343) também destaca a importância das cláusulas pétreas, observando que sua instituição promove uma hierarquia normativa diferenciada dentro do ordenamento jurídico. Ao vedar a modificação de determinadas disposições constitucionais, o constituinte originário atribuiu a essas normas uma "preponderância axiológica", garantindo que os princípios que não podem ser relativizados se tornem norteadores do processo legislativo e da interpretação do Direito.

Desta forma, as cláusulas pétreas desempenham, essencialmente, duas funções complementares no ordenamento jurídico brasileiro: protetiva e interpretativa.

Em sua função protetiva, limitam o alcance do poder de reforma constitucional para impedir que alterações desvirtuem a essência do texto constitucional. Essa função é expressa no artigo 60, § 4º, da CF/1988, que proíbe propostas de emenda que visem abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

A esse respeito, observa SILVA (2009, p. 65) que as cláusulas pétreas não apenas protegem as decisões originárias do constituinte, mas também atuam como barreiras contra intervenções que comprometam a supremacia da Constituição. Limitam, com isso, o poder político ao garantir que interesses conjunturais não prevaleçam sobre os valores perenes que estruturam o sistema jurídico.

Já em sua função interpretativa, fornecem critérios fundamentais para a coerência sistêmica, preservando a identidade do Estado Democrático de Direito. ÁVILA (2011, p. 345), inclusive, argumenta que essa dimensão interpretativa das cláusulas pétreas "assegura que o ordenamento jurídico permaneça alinhado aos princípios que o constituinte originário considerou inegociáveis."

Apesar de sua importância, a aplicação prática das cláusulas pétreas pode gerar tensões em contextos de demandas por mudanças constitucionais que busquem adaptar o texto constitucional a novas realidades. Conforme assinala NEVES (2006, p. 243), embora seja

essencial preservar os valores fundamentais, é igualmente necessário “encontrar um equilíbrio entre a estabilidade normativa e a evolução do Direito”. O desafio reside em estabelecer os limites da atuação do poder reformador sem comprometer a adaptabilidade do texto constitucional às mudanças sociais, políticas e econômicas.

SARLET (2005, p. 381-382) aborda a possibilidade de regulamentação ou mesmo restrição de normas protegidas pelas cláusulas pétreas, “desde que seu núcleo essencial não seja afetado”.

BASTOS e MARTINS (2001, p. 346-348), por sua vez, sublinham que as cláusulas pétreas não devem ser vistas como barreiras ao progresso jurídico, “mas como mecanismos que asseguram a continuidade e proteção de conquistas históricas”, visão que reforça o compromisso do constituinte originário com valores democráticos, a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica. Por meio das cláusulas pétreas, o ordenamento jurídico pode evoluir sem comprometer seus fundamentos essenciais, mantendo-se fiel à sua essência mesmo em face de transformações sociais e políticas.

Já ALEXY (2008, p. 406) afirma que os direitos fundamentais, como as demais cláusulas pétreas, possuem uma estrutura de princípios que admite ponderação e otimização, permitindo que sejam “moldados conforme as contingências práticas e os limites materiais”, no que é complementado por SARLET (2005, p. 381-382), que ressalta não ser possível que tais modificações, na verdade, desfigurem ou eliminem “o núcleo essencial do direito protegido”, refletindo, assim, uma adesão parcial à doutrina alemã, que reconhece a possibilidade de regulamentação, alteração ou restrição de direitos, desde que não se comprometa sua essência.

Nesse sentido, a atuação do constituinte derivado não é inviabilizada pelas cláusulas pétreas, sendo possíveis alterações no texto constitucional por meio de emendas desde que respeitado o núcleo normativo fundamental que abrange não só os preceitos do artigo 60, § 4º, da CF/1988, como também as chamadas cláusulas pétreas implícitas, que decorrem da lógica estrutural e axiológica do texto constitucional.

A discussão sobre o impacto das cláusulas pétreas na gestão fiscal tem suscitado posições divergentes. Por um lado, alterações restritivas nas normas de gestão fiscal são defendidas como necessárias ao equilíbrio das contas públicas e ao desenvolvimento econômico. Por outro, há críticas de que tais medidas podem agravar desigualdades sociais e violar a dignidade da pessoa humana. Essa tensão reflete um dos desafios centrais do direito constitucional contemporâneo: equilibrar a sustentabilidade financeira com a efetivação dos direitos sociais.

As cláusulas pétreas e os princípios constitucionais relacionados ao mínimo existencial e à reserva do possível reafirmam o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a proteção da dignidade humana e dos valores democráticos. Desta forma, a interpretação constitucional deve sempre buscar um equilíbrio entre a viabilidade econômica e a efetividade dos direitos fundamentais, garantindo que a Constituição permaneça como instrumento de justiça e inclusão social.

As normas constitucionais que compõem o núcleo fundamental dos direitos sociais, e, consequentemente, daquelas que estabelecem sua forma de custeio, não são, portanto, completamente imunes a alterações pelo poder constituinte derivado.

A constitucionalidade das reformas do custeio do núcleo essencial dos direitos sociais exige, assim, que se constate um efetivo e justificado equilíbrio entre o mínimo existencial e a reserva do possível, ponderando-se a necessidade dos recursos e as limitações práticas para sua obtenção pelo poder público junto à sociedade.

A verificação de tal equilíbrio, e, por conseguinte, da constitucionalidade das reformas pressupõe, portanto, a identificação e delimitação de parâmetros que permitam ao Poder Judiciário avaliar objetivamente a atuação do poder reformador dos gastos sociais.

Demostrada, assim, a possibilidade de alteração das cláusulas pétreas, desde que preservado seu núcleo essencial, passa-se ao estudo dos principais dispositivos constitucionais relativos ao financiamento dos direitos sociais.

2.6. Fontes de financiamento dos direitos sociais fundamentais

As despesas públicas de uma forma geral podem ser financiadas por meio de receitas originárias ou derivadas a depender da forma como o Estado obtém os recursos necessários para seu funcionamento.

As receitas originárias decorrem da exploração dos bens públicos, bem como da intervenção do Estado no domínio econômico por meio das empresas estatais. Conforme explica MARINELA (2019, p. 245) “a receita originária surge da relação contratual ou de exploração direta de bens e serviços pelo Estado, gerando renda própria.”

Já as receitas derivadas são aquelas decorrentes do exercício do poder de império estatal, manifestado pela instituição de tributos, constituindo a fonte primordial de financiamento dos gastos sociais no Estado Fiscal Social brasileiro. Conforme ressalta TORRES (2008, p. 312) são os tributos “instrumentos essenciais para a materialização do

Estado Social, ao proporcionar os meios necessários para o atendimento das demandas sociais."

Dentre os tributos previstos no texto constitucional, destacam-se as contribuições sociais gerais e os impostos. As primeiras são instituídas com a finalidade específica de financiar algum direito em especial, tais como as contribuições para o financiamento da seguridade social. Nesse sentido, ressalta MACHADO (2020, p. 487), serem as contribuições sociais "exações vinculadas, destinando-se ao financiamento de áreas específicas como saúde, previdência e assistência social." Por outro lado, os impostos representam exações fiscais que compõem recursos, em regra, livres de afetação, conforme vedação expressa no artigo 167, IV da CF/1988[43].

Qualquer que seja a origem das receitas obtidas pelo Estado brasileiro, a efetiva implementação dos direitos sociais depende da existência de uma estrutura orçamentária que viabilize políticas públicas que atendam às necessidades básicas da população.

Não por outra razão, ao se estudar a sustentabilidade dos gastos sociais, deu-se destaque ao atual protagonismo adquirido pelas normas orçamentárias no Brasil, que, diante da crescente complexidade da administração pública e a limitação dos recursos disponíveis, deixaram de ser consideradas apenas uma lista de contas públicas, limitadas a registrar receitas e despesas, tornando-se um instrumento essencial de planejamento governamental, definidor de prioridades e das políticas públicas mais importantes. É o que destaca TRISTÃO (2012, p. 45) ao ressaltar a "natureza multifacetada do orçamento", que envolve análises técnicas, expectativas políticas e a concretude das limitações econômicas.

O protagonismo das normas orçamentárias, portanto, manifesta-se na própria configuração constitucional das formas de realização das despesas públicas, em especial dos gastos sociais. Neste sentido, destaca-se ter a CF/1988 estabelecido um modelo de financiamento dos direitos sociais que combina fontes gerais e específicas de recursos, a depender das origens orçamentárias instituídas pelo constituinte originário e aperfeiçoadas pelo constituinte derivado ao longo do tempo.

Por viabilizarem o financiamento de despesas correntes, ambas as fontes seguem o regramento estabelecido no capítulo da CF/1988 sobre a gestão das finanças públicas,

---

[43] Art. 167. São vedados: [...]
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

materializando-se as fontes gerais por meio dos recursos alocados na LDO e na LOA, conforme as diretrizes do PPA, tudo na forma do artigo 165 da CF/1988 e as específicas pela destinação constitucional de recursos mínimos para áreas como saúde e educação, conforme previsão dos artigos 198 e 212 da CF/1988.

Passa-se, assim, à análise dos principais dispositivos constitucionais relativos ao custeio dos direitos sociais, uma vez que é a partir deles, e segundo os princípios que serão adiante desenvolvidos, que deverá o Poder Judiciário realizar o controle do exercício do poder reformador dos gastos sociais.

2.6.1. Normas gerais de financiamento

As leis orçamentárias, em especial o PPA, a LDO e a LOA, são fundamentais para o planejamento estatal. Conforme ressalta BARROSO (2018, p. 312), "o planejamento orçamentário não é apenas um instrumento técnico, mas uma expressão dos compromissos constitucionais com os direitos fundamentais", afirmando MONCADA (2019, p. 210) dever o planejamento público ser "orientado para o atendimento das necessidades essenciais da coletividade, subordinando-se aos objetivos fundamentais da República."

Os preceitos constitucionais que disciplinam o planejamento e a execução dos gastos públicos, especialmente os relacionados aos direitos sociais, configuram, assim, um sistema normativo que impõe limites, ainda que implícitos, ao exercício do poder de reforma fiscal.

E de todos eles, cabe ao artigo 165 da CF/1988 a função de norma geral de referência para o controle de constitucionalidade do poder reformador dos gastos sociais.

É o que ensina TORRES (2015, p. 123), ao afirmar que a CF/1988 organiza o planejamento orçamentário de forma integrada no referido dispositivo[44], "estabelecendo a harmonia entre esses instrumentos, cada um desempenhando um papel específico na definição de prioridades governamentais, na alocação de recursos e no monitoramento dos resultados."

Ao estabelecer as diretrizes a serem seguidas pelo PPA, pela LDO e pela LOA, referido artigo indica a necessidade de se priorizar a concretização dos direitos sociais fundamentais, especialmente em um cenário de escassez de recursos.

---

[44] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. [...]

Embora sua leitura superficial possa sugerir tratar-se de uma norma meramente procedimental, destinada a orientar burocraticamente a atuação do administrador público, ao se realizar uma análise detida dos seus termos, interpretando-os de forma sistemática com diversos outros dispositivos da CF/1988, fica evidente sua relevância como norma estruturante do planejamento orçamentário das políticas públicas sociais.

Deve-se ressaltar que a prioridade das políticas públicas já estava implícita na própria redação original do artigo 165 da CF/1988, sendo reafirmada expressamente pelo constituinte derivado com a edição da EC nº 100/2019, que nele inseriu o § 10º[45], prevendo como regra a execução obrigatória das programações orçamentárias destinadas à entrega efetiva de bens e serviços à sociedade.

Ainda que por meio da EC nº 102/2019 se tenha flexibilizado essa obrigatoriedade, conforme §11º por ela inserido no mesmo artigo 165 da CF/1988[46], manteve o constituinte derivado a natureza prioritária do financiamento dos direitos sociais, ao exigir do administrador público a comprovação da impossibilidade da execução do planejamento orçamentário original.

O protagonismo dado aos gastos sociais recebeu ainda mais ênfase com a inserção pela EC n. 109/2021 do § 16º no artigo 37[47] e do § 16º no artigo 165[48], ambos da CF/1988, dispositivos que reforçaram a subordinação das leis orçamentárias à efetividade das políticas públicas sociais. A esse respeito destaca FERREIRA (2021, p. 432) que "a subordinação das leis orçamentárias à concretização dos direitos sociais demonstra o caráter vinculante das disposições orçamentárias ao bem-estar coletivo."

A relevância do artigo 165 da CF/1988 como norma de referência para o exercício do controle de constitucionalidade do poder de reforma dos gastos sociais pode, ainda, ser verificado por diversos outros aspectos. No que diz respeito às receitas públicas, por exemplo, observa-se a preocupação constitucional com a renúncia de recursos que poderiam ser

---

[45] Art. 165. [...]
§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

[46] Art. 165. [...]
§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: [...]
II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; [...]

[47] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]
§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

[48] Art. 165. [...]
§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

destinados ao custeio de políticas públicas coletivas, conforme previsão expressa de seu §6º[49], que determina o acompanhamento regionalizado do impacto dos benefícios fiscais.

Tal exigência, complementada pelo artigo 150, §6º da CF/1988[50], que impõe a necessidade de lei específica para a concessão de renúncias fiscais, foi reforçada pela inclusão do artigo 113 no ADCT pela EC nº 95/2016[51], que passou a exigir a estimativa prévia dos impactos financeiros e orçamentários de propostas legislativas que criem ou alterem renúncias de receita.

A prioridade absoluta para o financiamento dos gastos sociais também é evidente na própria gestão das despesas públicas, em especial no que se refere às despesas com pessoal, estabelecendo o constituinte, já na redação original do artigo 169 da CF/1988[52], a necessidade de fixação, por meio de lei complementar, de limites máximos de gastos.

Essa preocupação foi intensificada pela EC nº 19/1998, que permitiu a demissão de servidores públicos como uma medida para assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela referida lei complementar[53]. Como observa BARROSO (2018, p. 67), "a possibilidade de demissão de servidores públicos reflete a busca por um equilíbrio entre a estabilidade funcional e a responsabilidade fiscal."

Por fim, a EC n. 109/2021 inseriu o artigo 167-A no corpo da CF/1988[54], buscando mais uma vez evitar que as despesas públicas com pessoal comprometam a implementação de políticas públicas essenciais. Como bem apontado por MENDES e BRANCO (2020, p. 345),

---

[49]Art. 165. [...]
§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[50]Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]
§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

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

[52]Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[53]Art. 169. [...]
§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

[54]Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: [...]

“a limitação do crescimento das despesas públicas visa garantir a manutenção do Estado Social dentro de um modelo sustentável.”

Outro aspecto que emerge da leitura sistemática do artigo 165 da CF/1988 é a prioridade conferida aos gastos sociais em relação à dívida pública. Diferentes dispositivos constitucionais deixam claro que a dívida pública não é um fim em si mesmo, mas um instrumento subordinado aos objetivos de realização dos direitos sociais.

É o caso do já mencionado artigo 167, inciso III, da CF/1988[55], norma que estabelece a denominada "regra de ouro", prevendo que o montante das operações de crédito não pode exceder o valor das despesas de capital.

Ainda que o constituinte tenha ressalvado a possibilidade de superação desse limite por meio de créditos suplementares ou especiais, desde que devidamente autorizados por maioria absoluta do CN, viabilizando-se, assim, que o crédito público, quando necessário, possa ser utilizado como um mecanismo complementar para o custeio de despesas prioritárias, incluindo as destinadas à concretização dos direitos sociais, referido dispositivo evidencia a preocupação com a gestão da dívida pública, reforçada ao longo do tempo por diversas alterações constitucionais, dentre as quais a advinda da inserção do inciso VIII no artigo 163 da CF/1988[56] pela EC nº 109/2021.

Referido dispositivo tornou expressa a relevância da sustentabilidade da dívida pública, que, conforme já exposto anteriormente, é fundamental para a manutenção do equilíbrio fiscal e da capacidade do Estado em atender às demandas sociais, ressaltando SILVA (2021, p. 213) não ser a sustentabilidade fiscal apenas um imperativo econômico, “mas também uma exigência constitucional para a promoção dos direitos sociais.”

Diante do exposto, resta evidente ser o artigo 165 da CF/1988 norma essencial para o controle de constitucionalidade do poder reformador dos gastos sociais.

Deve-se destacar, desde já, no entanto, que por se tratar referido dispositivo de norma de caráter geral, ou seja, que disciplina a destinação de recursos públicos para o

---

[55]Art. 167. São vedados: [...]
III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[56]Art. 163. Lei complementar disporá sobre: [...]
VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:
a) indicadores de sua apuração;
b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida
c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação
d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

financiamento genérico dos gastos sociais, o controle de alterações constitucionais que venham a afetar direta ou indiretamente seus termos deve ser realizado, conforme será aprofundado mais à frente, de forma conservadora.

Isto porque, ainda que seja necessária a devida motivação do poder reformador fiscal para eventuais alterações que afetem de uma forma geral a estrutura de financiamento dos gastos sociais, o ônus argumentativo não pode ser o mesmo daquele exigido para a reforma de dispositivos que estabeleçam destinações específicas de recursos, caso da saúde e da educação, que serão abordados a seguir.

2.6.2. Fontes de financiamento específicas

Analisadas as normas gerais que disciplinam o financiamento dos direitos sociais como um todo, passa-se à abordagem daquelas que estabelecem vinculação específica de recursos, em especial as relativas ao financiamento da saúde e da educação.

A vinculação orçamentária prevista nos artigos 198, § 2º e 212 da CF/1988 se traduz em verdadeira concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, em cumprimento ao que prevê o artigo 1º, inciso III, da CF/1988. A especificidade de tais previsões normativas evidencia a prioridade absoluta dada pelo constituinte originário ao financiamento de tais direitos dentre todos os direitos sociais elencados no artigo 6º da CF/1988, o que reflete sua importância como instrumento de efetivação do Estado Social de Direito.

Representam, desta forma, tais normas mecanismo jurídico imprescindível à preservação do núcleo essencial dos direitos sociais fundamentais, constituindo barreiras protetivas que buscam evitar retrocessos sociais. Constituem, portanto, verdadeiras cláusulas pétreas implícitas, e, nesta qualidade, devem servir de parâmetro para o controle judicial de qualquer alteração constitucional que possa refletir direta ou indiretamente na destinação de recursos públicos para tais direitos.

Deve-se ressaltar ainda que, embora sejam normas passíveis de alteração pelo poder constituinte derivado, como qualquer cláusula pétrea, por representarem proteção adicional aos direitos sociais da saúde e da educação, evidenciando uma ainda maior prioridade a eles dada pelo constituinte originário, qualquer reforma que altere direta ou indiretamente seus termos demanda intenso ônus argumentativo do poder reformador fiscal, que deverá comprovar a absoluta necessidade da modificação, além da garantia da manutenção do núcleo essencial do texto constitucional, argumentação esta a ser submetida ao escrutínio judicial segundo os princípios que serão expostos ao longo da tese.

Diante de sua importância como normas de referência no controle de constitucionalidade do poder de reforma dos gastos sociais, torna-se necessária uma análise mais detida de seus termos. É o que se passa a fazer.

2.6.2.1. Financiamento do direito à saúde

Ainda que não tenha o constituinte previsto na redação original do artigo 198 da CF/1988 a aplicação de recursos mínimos na saúde, o que só ocorreu a partir da EC nº 29/2000, demonstrou desde o início a clara preocupação com o financiamento adequado deste direito, ao estabelecer no parágrafo único do referido dispositivo[57], em consonância com a ampla gama de prestações constitucionais a ele relativas, que seu financiamento se daria de forma genérica por meio de recursos do orçamento da seguridade social, refletindo, assim, o já mencionado compromisso com a dignidade humana, princípio fundamental consagrado no artigo 1º, inciso III, da CF/1988.

Diante, no entanto, da insuficiência de tal modelo normativo para a garantia da destinação de verbas adequadas ao financiamento da saúde, o constituinte derivado, por meio da EC nº 29/2000 introduziu os §§ 2º e 3º ao artigo 198 da CF/1988, estabelecendo a obrigatoriedade de destinação de recursos mínimos a tal direito social.

Previu, assim, a EC nº 29/2000 que a definição dos percentuais e das bases de cálculo seria realizada no caso da União por meio de lei complementar, fixando diretamente no próprio texto constitucional o percentual para os Estados, Distrito Federal e Municípios, o que conferiu maior rigidez às obrigações financeiras desses entes federados[58]. Inseriu, ainda, o

---

[57] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]
Parágrafo único. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

[58] Art. 198. [...]
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) Regulamento
I - os percentuais de que trata o § 2º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

constituinte derivado no ADCT norma transitória válida até 2004, prevendo a progressiva implementação dos percentuais a serem aplicados no financiamento do direito, de forma a permitir uma adaptação gradual e sustentável dos entes federativos[59].

Além das alterações no artigo 198, a EC nº 29/2000 promoveu mudanças significativas nos artigos 34 e 35 da CF/1988[60], que regulam as hipóteses de intervenção federal e estadual prevendo que a não aplicação dos recursos na forma estabelecida pelo artigo 198 passaria a constituir causa de intervenção, reforçando, desta forma a obrigatoriedade de destinação dos montantes mínimos estabelecidos pela reforma implementada.

Destaca-se, ainda, a alteração implementada pela EC nº 29/2000 no artigo 167, inciso IV, da CF/1988[61], por meio da qual a vinculação de recursos para a saúde tornou-se uma exceção ao princípio da não afetação de impostos, consolidando-se a prioridade dada a tal direito fundamental.

---

[59] Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:
I – no caso da União:
a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;
b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;
II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e
III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.
§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.
§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei.
§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.
§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.
[60] Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...]
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
[61] Art. 167. São vedados:
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

A evolução normativa continuou com a aprovação da EC nº 86/2015, que alterou novamente a forma de cálculo dos recursos destinados à saúde, fixando diretamente no texto constitucional percentual mínimo a ser investido pela União Federal[62], o que representou um avanço significativo na consolidação de seu financiamento.

Alegou-se, no entanto, que a regra de transição prevista no artigo 2º da EC nº 86/2015[63], estabelecendo a implementação progressiva do percentual fixado, teria resultado, em um primeiro momento, na redução dos gastos em comparação ao modelo previsto pela lei complementar regulamentadora até então vigente, o que violaria diversos princípios da CF/1988. Referidas alegações, bem como as decisões proferidas, serão analisadas de forma pormenorizada mais adiante, constituindo uma das bases para a identificação dos princípios essenciais do financiamento dos direitos sociais fundamentais.

A despeito de eventuais inconstitucionalidades no processo evolutivo, fato é que a análise histórica das sucessivas alterações no artigo 198 da CF/1988 evidencia a observância pelo constituinte derivado, de uma forma geral, da prioridade dada pela constituinte originário ao financiamento do direito à saúde.

As emendas que se seguiram ao texto original da CF/1988 não alteraram essa essência, e sim buscaram consolidar e aperfeiçoar os mecanismos de financiamento, reafirmando o compromisso constitucional com a dignidade humana e a justiça social.

Desta forma, o artigo 198 da CF/1988 pode ser considerado uma norma fundamental de custeio dos direitos sociais, refletindo a centralidade da saúde no ordenamento jurídico brasileiro e servindo como referência para o controle judicial do poder reformador fiscal.

---

[62] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [...]
I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

[63] Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:
I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;
V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

2.6.2.2. Financiamento do direito à educação

Ao contrário do direito à saúde, cujo financiamento foi detalhado posteriormente ao texto constitucional originário, o direito à educação recebeu tratamento diferenciado desde a promulgação da CF/1988, com regramento específico para seu financiamento, o que reflete a compreensão do constituinte originário sobre sua importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito e o desenvolvimento do País.

O caput do art. 212 da CF/1988[64] estabelece que a União aplicará, anualmente, no mínimo 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino[65], dispositivo que, segundo SILVA (2021, p. 847), conferiu "um marco jurídico de vinculação orçamentária essencial para assegurar a continuidade e a progressividade das políticas educacionais."

O §4º do referido dispositivo[66], por sua vez, prevê a aplicação de contribuições e recursos adicionais em programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, na forma do artigo 208, inciso VII da CF/1988, instituindo, desta maneira, mecanismo que visa integrar políticas públicas para o fortalecimento do direito. Ressalta MELLO (2022, p. 523) que tal previsão assegura que "a educação seja compreendida em sua dimensão ampla, integrando aspectos fundamentais para o desenvolvimento humano."

Já em seu §5º, o constituinte estabeleceu a contribuição social do salário-educação como uma fonte adicional de financiamento, a ser recolhida pelas empresas na forma da lei, consolidando-se assim como instrumento indispensável para o custeio da educação básica pública[67]. Para DI PIETRO (2022, p. 312), o salário-educação "reforça o princípio da solidariedade no financiamento público, obrigando o setor produtivo a participar da manutenção do ensino fundamental."

---

[64] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[65] A vinculação dos recursos para a educação já foi objeto, inclusive, de apreciação do STF, no ADIN n. 223-7 manifestou-se expressamente no sentido de que o descumprimento dos percentuais mínimos implica violação direta aos princípios fundamentais da Constituição.

[66] Art. 212. [...]
§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

[67] Art. 212. [...]
§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Finalmente, o §8º do referido dispositivo[68], incluído pela EC nº 108/2020, consagra, conforme se aprofundará mais adiante, o princípio da vedação ao retrocesso no financiamento do direto à educação, ao determinar que, em caso de extinção ou substituição de impostos vinculados à educação, os percentuais de aplicação devem ser redefinidos para garantir a manutenção dos valores. Ressalta BONAVIDES (2021, p. 652) ter a norma reforçado a eficácia do direito à educação como cláusula pétrea, no que é complementado por SARLET (2002, p. 197), que destaca a necessidade de se assegurar que direitos fundamentais sociais, como a educação, "sejam protegidos de qualquer diminuição indevida, especialmente no que diz respeito ao seu financiamento."

A CF/1988 estabeleceu, portanto, um marco jurídico robusto para o financiamento da educação, com dispositivos que garantem vinculação orçamentária, criação de fontes adicionais de custeio e mecanismos que impedem o retrocesso social. Referidos dispositivos devem assim servir, igualmente, de referência para o controle judicial do poder de reforma dos gastos sociais, em especial de alterações que venham a afetar direta ou indiretamente o custeio do direito à educação.

2.6.2.3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Diante da evidente precariedade do ensino público no Brasil, o constituinte originário buscou enfrentar os desafios da educação básica também por meio de medidas específicas e temporárias. Neste sentido, o artigo 60 do ADCT[69] estabeleceu que, pelo prazo de 10 anos, a contar da promulgação da CF/1988, ao menos 50% dos recursos previstos em seu artigo 212 seriam aplicados no combate ao analfabetismo e na universalização do ensino fundamental.

Com a EC nº 14/1996, o constituinte derivado alterou o artigo 60 do ADCT para criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

---

[68] Art. 212. [...]
§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

[69] Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Magistério (FUNDEF) [70]. Essa inovação implicou na destinação mínima de 60% dos recursos vinculados ao artigo 212 da CF/1988 pelos Estados, Distrito Federal e Municípios exclusivamente para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental.

Além disso, o §3º do dispositivo[71] passou a prever a complementação de recursos pela União Federal sempre que o valor mínimo por aluno não fosse alcançado, conforme definido em lei, previsão que contribuiu para uniformizar a oferta educacional, especialmente nas regiões mais carentes do país, garantindo maior equidade na distribuição de recursos.

Conforme ressalta SILVA (2021, p. 854), o FUNDEF representou "um avanço significativo no federalismo cooperativo, ao articular o esforço financeiro de diferentes entes federados em prol do ensino fundamental."

Após o término do prazo de vigência do FUNDEF, a EC nº 53/2006 introduziu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando o escopo da política pública, de forma a abranger não apenas o ensino fundamental, mas toda a educação básica, incluindo educação infantil, ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Estabeleceu referida emenda que, durante 14 anos, 20% da arrecadação de impostos e repasses constitucionais seriam aplicados na formação do FUNDEB, mantendo a obrigatoriedade de a União complementar os recursos necessários para garantir um valor mínimo por aluno, com montantes anuais definidos de forma transitória[72].

---

[70] Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

[71] § 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

[72] Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Segundo SARLET (2022, p. 215), a criação do FUNDEB representou "um marco na efetivação do direito à educação, pois reconhece a interdependência entre os diferentes níveis e modalidades de ensino como essenciais para a concretização do princípio da igualdade."

Com o esgotamento do prazo de vigência do FUNDEB em 2020, a EC nº 108/2020 consolidou o fundo como permanente, com algumas alterações significativas. O percentual de 20% sobre a arrecadação dos impostos para formação do fundo foi mantido, mas a complementação da União foi elevada gradualmente para um mínimo de 23%, conforme escala definida na nova redação do artigo 60 do ADCT[73].

Essa alteração fortaleceu a estrutura de financiamento da educação básica, garantindo maior participação da União no esforço conjunto. Além disso, foram incorporados novos critérios de redistribuição para mitigar desigualdades regionais, promovendo maior equidade na aplicação dos recursos.

A criação de fundos específicos e a definição de complementações federais configuram, assim, mecanismos de proteção e promoção do direito à educação, reforçando o compromisso do constituinte originário com a destinação progressiva de recursos para seu financiamento.

Conforme ressalta BONAVIDES (2021, p. 679), tais dispositivos traduzem o compromisso do Estado brasileiro com os direitos sociais como alicerces do Estado Democrático de Direito, priorizando o financiamento adequado como garantia mínima para a universalização do acesso à educação.

A evolução normativa dos dispositivos relativos à educação demonstra, assim, o esforço contínuo do constituinte derivado em aprimorar as bases institucionais e financeiras para a garantia de seu progressivo financiamento.

---

[73] Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) [...]
IV - a União complementará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Tanto o artigo 212 da CF/1988 quanto o artigo 60 do ADCT configuram, portanto, instrumentos essenciais para assegurar sua efetividade, garantindo-se, com isso, a concretização dos princípios constitucionais de igualdade, universalidade e progressividade, razão pela qual devem ser consideradas cláusulas pétreas implícitas correlatas ao direito à educação e, portanto, referências para o controle judicial do poder de reforma dos gastos sociais.

3. O EXERCÍCIO DO PODER REFORMADOR FISCAL PÓS CF/88

Conforme ensina SILVA (ano, p. 123), "os direitos sociais só se concretizam na medida em que haja prestações positivas do Estado, o que exige disponibilidade orçamentária e financeira". Desta forma, qualquer alteração na estrutura dos gastos sociais têm o potencial para comprometer a efetivação de tais direitos, razão pela qual devem ser submetidas a rigoroso escrutínio pelo Poder Judiciário ao exercer o controle de constitucionalidade de emendas.

Ainda que só a partir da edição da EC nº 95/2016 tenham as normas que tratam da gestão fiscal adquirido inédito protagonismo no Brasil, com temas como regra de ouro, teto de gastos e a LRF se tornado assuntos recorrentes nos principais noticiários nacionais e objeto de intensos debates acadêmicos e políticos, as alterações constitucionais com impacto direito ou indireto na estrutura do financiamento dos gastos sociais se iniciaram quase que imediatamente após a edição da CF/1988.

As reformas constitucionais promovidas pelo constituinte derivado ao longo do tempo refletiram no financiamento dos direitos sociais de forma direta, mediante dispositivos específicos que alteraram as normas identificadas nos capítulos anteriores como verdadeiras cláusulas pétreas do custeio dos gastos sociais, ou indireta, mediante alterações estruturais que, embora não tenham modificado tais dispositivos, reflitam de forma substancial no montante de recursos disponíveis para investimentos em políticas públicas sociais.

A despeito de a maioria delas, como analisado no capítulo anterior, terem representado progressiva ampliação nas fontes de financiamento dos gastos sociais, algumas caminharam em sentido contrário, representando risco para o financiamento adequado e, consequentemente, à própria efetivação dos direitos sociais.

Portanto, para que se compreenda o tamanho do desafio do controle do poder reformador fiscal pelo Poder Judiciário, faz-se necessário que se analisem as repercussões mais relevantes de tais alterações, sejam elas diretas ou indiretas.

3.1. Reformas fiscais diretas

Analisadas as principais alterações constitucionais posteriores à CF/1988, podem ser apontadas como reformas fiscais que impactaram diretamente no financiamento dos direitos sociais a promovida pela progressividade instituída pela EC nº 86/2015, ao constitucionalizar o piso federal de investimento em educação, conforme já brevemente abordado anteriormente e as modificações promovidas pela EC nº 95/2016, que alteraram o método de indexação dos pisos da saúde e da educação e instituíram um teto máximo para as despesas federais.

Passa-se, assim, à abordagem dos principais aspectos das alterações promovidas.

3.1.1. A progressividade do piso federal da saúde instituído pela EC nº 86/2015

Conforme já mencionado quando da análise das normas de referência do custeio dos gastos sociais, a EC nº 86/2015, ao modificar, no artigo 198 da CF/1988, a redação dos §§ 2º, I, e 3º, I, bem como revogar o inciso IV do seu § 3º, promoveu substancial alteração na forma de cálculo do montante mínimo de recursos a ser obrigatoriamente aplicado, pela União, em ações e serviços de saúde.

Na redação até então vigente do mencionado artigo 198, § 2º, I, da CF/1988, dada pela EC nº 29/2000, remetia-se à lei complementar a definição de tal valor. O artigo 5º da LC nº 141/2012, diploma regulamentador desse preceito, previa a aplicação mínima do montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido da variação nominal do PIB, vedada a redução em caso de variação negativa deste.

Com as alterações implementadas pela EC nº 86/2015, a definição desse montante deixou de ser relegada à lei complementar, sendo ele fixado desde já, na própria CF/1988, em 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.

Como fundamento para tais ajustes, argumentou-se que representariam um avanço no financiamento dos direitos sociais, uma vez que se daria a proteção do quórum qualificado das normas constitucionais ao montante a ser aplicado pela União nos serviços de saúde, afirmando BUCCI (2018, p. 213), "a alteração promovida pela EC 86/2015 foi essencial para consolidar o direito à saúde como um compromisso orçamentário permanente, conferindo maior estabilidade ao financiamento público."

Ocorre que o artigo 2º da mesma EC nº 86/2015 estabeleceu o cumprimento progressivo desse piso de 15%, definindo que seria de 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da

promulgação da EC nº 86/2015, progredindo, nos exercícios financeiros seguintes, sucessivamente, para 13,7%, 14,1%, 14,5%, e, finalmente, 15%.

Alegou-se que tal progressividade representaria na prática um decréscimo imediato do montante aplicado se considerados os parâmetros até então vigentes por força da mencionada LC nº 141/2012, o que levou ao ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contrárias a seus termos.

Questionou-se, ainda, a constitucionalidade do seu artigo 3º, que determinou o cômputo, para fins de cumprimento do mínimo previsto no artigo 198, § 2º, I, da CF/1988, das despesas com ações e serviços de saúde custeadas com a parcela correspondente à União dos royalties oriundos da exploração de petróleo e gás natural (artigo 20, § 1º, da CF/1988 e artigo 4º da Lei nº 12.858/2013), uma vez que tais recursos, até então, eram considerados fontes adicionais de financiamento, na forma da lei ordinária de regência, e, logo, não eram computados para se alcançar o mínimo.

3.1.2. Os impactos da EC nº 95/2016 nos gastos sociais gerais

Ao editar a EC nº 95/2016 e alterar o ADCT da CF/1988, instituindo o Novo Regime Fiscal, o constituinte derivado modificou profundamente a forma de se aplicarem os recursos públicos, em especial os relativos aos gastos sociais, o que ensejou o ajuizamento de diversas ADIs questionando a compatibilidade de seus termos com o núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais estruturado pelo constituinte originário e ampliado pelo constituinte derivado, além dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Antes de seu advento, os gastos estatais, inclusive os relativos aos direitos sociais, pautavam-se por duas normas fundamentais: a "regra de ouro" prevista no artigo 167, III, da CF/1988 e a meta fiscal estabelecida pela LRF.

A primeira veda a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital, buscando com isso evitar que o custeio da máquina pública se dê via endividamento. Ressalva-se apenas o endividamento para créditos suplementares ou especiais devidamente autorizados por maioria absoluta pelo Parlamento. Nas palavras de MORAES (2021, p. 612), "a regra de ouro é uma garantia da sustentabilidade fiscal, vedando que o endividamento seja utilizado para custear despesas correntes."

A meta fiscal, por sua vez, consiste na definição de uma relação direta entre receita e despesa públicas, parâmetro que deve pautar a realização prudente de gastos pelo administrador público no exercício da gestão financeira do Estado.

Antes da EC nº 95/2016, portanto, não existia um limite intransponível aos gastos estatais, cabendo ao legislador definir, por meio das leis orçamentárias, a aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, a reforma promovida pela EC nº 95/2016, ao instituir um limite rígido para os gastos públicos representou uma alteração profunda na forma de cálculo do montante disponível para investimentos em gastos sociais. Conforme ressaltou SARMENTO (2017, p. 45), "a EC nº 95/2016 não apenas impõe um limite financeiro às políticas sociais, mas também reflete uma mudança estrutural na forma de interpretação da própria Constituição de 1988, deslocando o eixo central de um Estado de bem-estar social para um modelo mais restritivo em termos de proteção."

BARROSO (2018, p. 132), por sua vez, afirmou ser inegável o impacto da EC nº 95/2016 sobre os direitos sociais, pois, "ao congelar o crescimento real das despesas, compromete a expansão e, muitas vezes, a manutenção dos serviços públicos essenciais", no que foi complementado por OLIVEIRA (2019, p. 67), para quem o redirecionamento orçamentário exigido pelo Novo Regime Fiscal priorizou "a estabilidade macroeconômica em detrimento de políticas públicas que, na prática, são essenciais para a garantia dos direitos fundamentais."

SILVA (2020), por sua vez, destacou ter o Novo Regime Fiscal representado "um tensionamento entre a obrigação de cumprir metas fiscais e a necessidade de concretização dos direitos humanos, colocando o país em uma situação de risco para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)."

Assim, a EC nº 95/2016 configurou um marco na política econômica e social brasileira, com implicações que transcenderam o âmbito financeiro, gerando questionamentos sobre sua compatibilidade com a própria essência dos direitos fundamentais consagrados pela CF/1988.

3.1.3. O impacto da EC nº 95/2016 nos gastos em saúde e educação

Conforme já exposto, a CF/1988 reconheceu o direito à saúde como direito social fundamental, prevendo genericamente em seu artigo 198, parágrafo único, que seu custeio se daria mediante recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, dispositivo que foi alterado posteriormente pela EC nº 29/2000 para estabelecer a vinculação à saúde de recursos mínimos calculados a partir de percentual estabelecido em futura lei complementar incidente sobre bases de cálculo que foram estipuladas e finalmente pela EC nº 86/2015, que

constitucionalizou o percentual a ser aplicado pela União Federal, além de estabelecer outros dispositivos referidos no capítulo anterior.

No que se refere ao financiamento do direito social à educação, o constituinte originário, diferentemente do que ocorreu com a saúde, previu expressamente fontes específicas de recursos, bem como a aplicação por todos os entes da federação em políticas públicas para sua concretização de verbas resultantes da incidência de percentual mínimo que estabeleceu incidente sobre impostos por eles arrecadados anualmente. Como destaca BASTOS (2002, p. 145) "a vinculação de receitas para a educação é um reconhecimento claro da importância deste direito como instrumento de promoção da cidadania e igualdade social."

Ocorre que tais vinculações constitucionais foram expressamente suspensas pela EC nº 95/2016, conforme se verifica pela redação do artigo 110 do ADCT, de forma que o cálculo do piso mínimo de recursos a serem aplicados passou a não mais ser vinculado à receita corrente líquida e sim a ser corrigido apenas pela inflação do ano anterior.

Ao tratar do tema, ressaltou PIOVESAN (2018, p. 89) que "essa medida impede avanços substanciais no financiamento educacional, tornando quase impossível a expansão qualitativa e quantitativa necessária para atender às demandas sociais e legais", afirmando SARLET (2019, p. 98), que a "EC nº 95/2016 constitui um verdadeiro retrocesso na realização de direitos sociais, uma vez que limita severamente a capacidade do Estado de investir em áreas essenciais como saúde e educação."

Desta forma, passou-se a questionar se tais alterações não violariam a vontade do constituinte originário, que reconheceu a saúde e a educação como direitos sociais fundamentais, dotados de proteção especial. A interpretação de tais mudanças exige, assim, uma reflexão profunda sobre a hierarquia de valores constitucionais e a prevalência da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, o que será feito ao longo do trabalho.

3.1.4. Os impactos potenciais das propostas pós EC nº 95/2016

Após a aprovação da EC nº 95/2016, e a definição de um teto para as despesas correntes federais, o foco se voltou para a aprovação de propostas de emendas que reduzissem os maiores gastos federais não financeiros. Aprovou-se, assim, a reforma da previdência por

meio da EC nº 103/2019[74], bem como se avançou com a negociação política para a aprovação da reforma administrativa.

Além disso, passaram a ganhar força proposições legislativas de cunho fiscal com potencial ainda maior para alterarem o financiamento de políticas públicas essenciais à população. Foi o caso do PLC 149/19, que pretendia instituir o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, conhecido como "Plano Mansueto", novo programa de ajuste fiscal para Estados e Municípios endividados[75].

Ganhou destaque, ainda, a "PEC do Pacto Federativo"[76], por meio do qual seria implementado verdadeiro orçamento de base zero, extinguindo-se as vinculações constitucionais existentes, dentre as quais a de recursos mínimos para saúde e educação, estabelecidas respectivamente nos artigos 198, §§2º e 3º e 212 da CF/1998, sob a alegação de que tal "engessamento" orçamentário impede o implemento de políticas públicas eficientes pelos gestores eleitos.

A esse respeito, pontua SILVA (2020, p. 113) que "a rigidez das vinculações orçamentárias, ainda que protegidas pelo texto constitucional, pode gerar impasses administrativos, mas também garante o mínimo de atenção a setores essenciais da sociedade", observando MORAES (2021, p. 254), por outro lado, que "o equilíbrio fiscal não pode se sobrepor aos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, como o direito à saúde e à educação, cuja materialização depende de investimentos constantes e previsíveis".

Tais projetos, no entanto, conforme já exposto, tiveram a tramitação suspensa pelo advento da epidemia de Covid-19, em meados do ano de 2020, evento que forçou a uma mudança radical na política de restrição aos gastos com despesas correntes e ao endividamento público.

Tal fato não afasta, no entanto, a necessidade de se analisar a viabilidade constitucional das cogitadas medidas, já que com frequência ressurgem no cenário jurídico nacional, conforme se verifica por notícias jornalísticas reportando constantemente debates acerca da desindexação dos gastos sociais, em especial os relativos à saúde e educação.

---

[74] Emenda constitucional que tornou mais restritivas as norma sacerca de benefícios previdenciários a assistências, com o escopo de reduzir o montante gastos com uma das principais despesas orçamentárias.
[75] https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/577782-PROJETO-DO-GOVERNO-CRIA-PLANO-DE-SOCORRO-PARA-ESTADOS-ENDIVIDADOS.html
[76] https://www.valor.com.br/brasil/6152619/guedes-diz-ter-pronta-pec-para-desvinculacao-total-do-orcamento

3.1.5. O cenário fiscal atual

Encerrado o cenário de emergência fiscal imposto pela epidemia de Covid-19, apresentou-se ao constituinte derivado uma realidade marcada pela alta demanda por recursos públicos e intenso endividamento. Como resposta a tal realidade, foi aprovada a EC nº 126/2022, denominada "PEC da transição", estabelecendo, dentre outras medidas, nova exceção temporária ao teto de gastos federais, conforme previsão de seu igualmente já transcrito artigo 3º[77].

Além disso, previu em seu artigo 6º o envio, pelo Presidente da República, até 31 de agosto de 2023, de projeto de lei complementar para a instituição de novas regras fiscais em substituição às estabelecidas pela EC n º 95/2016[78], o que ensejou a edição da LC nº 200/2023[79], instituindo o Novo Arcabouço Fiscal, por meio da qual se estabeleceu nova forma de gestão dos limites aos gastos públicos.

Com o advento da LC nº 200/2023 e o encerramento da vigência da EC nº 95/2016, voltaram a ser obrigatórios os gastos mínimos com saúde e educação na forma prevista nos artigos 198 e 212 da CF/1988, fato que gerou um impasse jurídico que bem ilustra a necessidade de se definirem critérios objetivos que permitam um efetivo controle judicial dos

---

[77] Art. 3º O limite estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido em R$ 145.000.000.000,00 (cento e quarenta e cinco bilhões de reais) para o exercício financeiro de 2023.
Parágrafo único. As despesas decorrentes do aumento de limite previsto no caput deste artigo não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, e ficam ressalvadas, no exercício financeiro de 2023, do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

[78] Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

[79] Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal.
§ 1º O disposto nesta Lei Complementar:
I - aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União;
II - não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e de renúncia de receita estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar.
§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.
§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste fiscal a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.

diversos aspectos envolvidos no exercício do poder reformador fiscal, em especial das medidas que reflitam no custeio dos gastos sociais.

Isto porque, feitos os cálculos pelas áreas técnicas do governo, verificou-se que a LDO do ano de 2023 não se adequaria aos termos dos referidos dispositivos constitucionais ora retomados, o que gerou forte debate político e jurídico sobre o procedimento a ser seguido. Diante de tal fato, o Governo Federal realizou consulta ao TCU alegando que a obrigatoriedade dos gastos mínimos na forma originalmente prevista pelo texto constitucional se aplicaria somente a partir do ano de 2024, tendo a Corte Administrativa se manifestado favoralmente aos argumentos[80].

Finalmente, mas não esgotando o tema, uma vez que diariamente são noticiados estudos e propostas de novas mudanças nas normas de gestão financeira do Estado brasileiro, foram aprovadas a EC nº 135/2024 e a LC nº 211/2014, que promoveram ajustes nos termos do Novo Arcabouço Fiscal, buscando adequá-los às exigências conjunturais identificadas pelo Governo Federal.

Verificados, assim, os aspectos gerais mais polêmicos acerca das reformas promovidas que afetaram diretamente o custeio dos direitos sociais, passa-se à abordagem de alterações que o afetaram indiretamente.

3.2. Reformas Fiscais Indiretas

Conforme ressalta BARROSO (2016, p. 78), “o financiamento de direitos sociais não pode ser entendido como mero custo, mas como investimento na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. Assim, qualquer medida que comprometa essa premissa deve ser analisada com cautela e à luz dos princípios constitucionais.”

Desta forma, faz-se necessário que sejam apontadas as principais alterações constitucionais que impactaram indiretamente no custeio dos direitos sociais.

[80]https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-conclui-avaliacao-sobre-regras-fiscais-para-orcamento-da-saude-e-educacao.htm

3.2.1. A extinção dos fundos constitucionais com destinação social

Questão interessante acerca do financiamento dos direitos sociais diz respeito aos fundos criados pelo constituinte derivado com destinação de recursos específicos do orçamento para demandas sociais.

É o caso do Fundo Social de Emergência (FSE), criado pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1/1994[81], e mantido pela EC nº 10/1996[82] nos anos de 1996 e 1997 e pela EC nº 17/1997[83] até o fim de 1999, por meio do qual se destinaram recursos específicos para áreas sociais. No mesmo sentido os Fundos de Combate à Pobreza (FCP) criados em nível federal, estadual, distrital e municipal por meio da EC nº 31/2000[84].

---

[81] Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social. (incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)

[82] Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1996)

[83] Art. 71. É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/97 e 01/07/97 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 17, de 1997)

[84] Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 81. É instituído Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por ela controladas, direta ou indiretamente, quando a operação envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da Administração Pública, ou de participação societária remanescente após a alienação, cujos rendimentos, gerados a partir de 18 de junho de 2002, reverterão ao Fundo de Combate e Erradicação de Pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

Questiona-se se eventual revogação de fundos de tal natureza, possibilidade aventada com frequência no cenário jurídico e político nacionais, representaria uma violação indireta ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

3.2.2. Desvinculação das receitas da União e dos Estados e Municípios

Outra alteração cuja constitucionalidade pode ser analisada pela perspectiva dos limites ao exercício do poder reformador fiscal diz respeito à Desvinculação das Receitas da União (DRU), alteração constitucional instituída pela EC nº 27/2000[85], bem como o fenômeno equivalente ocorrido no âmbitos dos Estados e Municípios.

Em âmbito federal, por meio da DRU, desvinculou-se de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2002, 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que viessem a sê-lo.

Permitiu-se, assim, ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, ressaltando-se serem as contribuições sociais os principais tributos federais afetados, por representarem 90% do montante desvinculado. Prorrogada diversas vezes, ainda que com ajustes pontuais[86], a DRU permanecerá em vigor no mínimo até 31 de dezembro de 2032, por força do disposto no artigo 2º da EC nº 135/2024, que alterou mais uma vez o artigo 76 do ADCT da CF/1988[87].

---

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[85] Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000)

[86]Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 2007)

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

[87]Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a vigorar com as seguintes alterações:

O mesmo ocorreu, ainda que de forma tardia, no âmbito dos Estados[88] e dos Municípios[89], permitindo-se a partir de 2016 a desvinculação de receitas advindas do exercício de suas respectivas bases tributárias.

Ressalta CARVALHO (2015, p. 122) que "a desvinculação de receitas públicas é um dos instrumentos mais polêmicos da gestão fiscal moderna, pois busca oferecer ao Executivo maior flexibilidade na alocação de recursos, mas pode comprometer a finalidade específica de certas receitas, sobretudo as destinadas ao financiamento de direitos fundamentais."

CANOTILHO (2012, p. 154), por sua vez, afirma que "a vinculação de receitas públicas é uma garantia constitucional que busca assegurar a continuidade de políticas públicas essenciais. A sua desvinculação, embora justificável em termos de emergência fiscal, não pode desconsiderar o impacto na concretização dos direitos sociais, que são alicerces da ordem constitucional."

Questiona-se, assim, se tal prática não iria de encontro aos limites materiais do custeio dos gastos sociais, por importarem em redução dos recursos originalmente a eles destinados.

3.2.3. Contribuição provisória sobre movimentações financeiras (CPMF)

O histórico da CPMF configura mais uma hipótese de potencial aplicação prática do núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais.

Referida contribuição, sucessora do imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), criado em 1993 e com duração até dezembro de 1994[90], foi instituída sob

---

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e às receitas patrimoniais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

[88] Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[89] Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a justificativa de necessidade de aplicação dos recursos na área da saúde, sendo prevista para durar de 1997 a 1998[91].

Segundo DERZI (2018, p. 250), "a CPMF era um instrumento eficiente de arrecadação, especialmente em um sistema tributário marcado pela sonegação e pela informalidade", representando, portanto, importante garantia para a obtenção dos recursos necessários à implementação das políticas públicas sanitárias pelo administrador público.

Prorrogada por diversas vezes[92], teve sua vigência encerrada em 2007, após derrota no Senado Federal (SF) da proposta de nova prorrogação até 2011. Conforme alegações do governo à época, tal fato importaria na perda de arrecadação de 40 bilhões no ano de 2008, o que afetaria seriamente a destinação dos recursos para o financiamento da saúde, comprometendo-se, assim, a possibilidade de sua efetivação, uma vez que, conforme ressalta SILVA (2009, p. 275) "a efetivação dos direitos sociais requer a presença de prestações materiais que demandam, por sua vez, recursos financeiros públicos."

Diante de tal fato, em medida emergencial compensatória, optou-se por aumentar a alíquota relativa ao imposto sobre operações financeiras (IOF), imposto não sujeito ao princípio tributária da anterioridade, característica que permitiu sua cobrança imediata.

Analisada a sequência de fatos, pode-se questionar até que ponto a não prorrogação sem a devida medida compensatória não configuraria uma inconstitucionalidade por omissão, diante do evidente retrocesso que a redução brusca de recursos causaria da concretização do direito fundamental à saúde, lembrando SARLET (2015, p. 413) que "a omissão estatal que

---

[90] Art. 1° Fica instituído por esta lei complementar o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF).
Parágrafo único. Considera-se movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas entidades referidas no art. 2°, que representem circulação escritural ou física de moeda, e de que resulte ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos.

[91] Art. 74. A União poderá instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)
§ 1º A alíquota da contribuição de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)
§ 2º A contribuição de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 153, § 5º, e 154, I, da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)
§ 3º O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)
§ 4º A contribuição de que trata este artigo terá sua exigibilidade subordinada ao disposto no art. 195, § 6º, da Constituição, e não poderá ser cobrada por prazo superior a dois anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)

[92] EC nº 21, de 18/03/1999, que previu a cobrança da CPMF por mais 36 meses, além de dispor que parcela da arrecadação seria destinada ao custeio da Previdência Social, EC nº 37, de 12/06/2002, que prorrogou a vigência da CPMF até 31/12/2004 e destinou parcela dos recursos arrecadados para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobrezae e EC nº 42, de 19/12/2003, que estendeu novamente a vigência da contribuição em referência até 31/12/2007.

resulte na ineficácia dos direitos fundamentais sociais pode configurar afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao mínimo existencial."

3.2.4. Fixação de mandatos para o Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil

Outra alteração que, embora não diga respeito diretamente às despesas correntes governamentais, nela tem potencial de refletir de forma decisiva, são os mandatos fixos do Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil (BCB) introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro para LC nº 179/2021 [93].

Ente responsável pela política monetária nacional, e, portanto, pela definição dos juros que servem de referência para a remuneração da maior parte dos títulos que compõem a dívida pública federal, o BCB tem o poder de influenciar diretamente a gestão dos gastos sociais, uma vez que qualquer aumento nas taxas enseja a necessidade de maior economia de recursos para o pagamento dos encargos da dívida.

A esse respeito, BICALHO (2011, p. 9) alerta para o fato de que o serviço da dívida pública tem sido, ao longo dos anos, a principal despesa no Orçamento Geral da União, ao lado da previdência social, ressaltando que o pagamento de juros pelo governo "é uma verdadeira transferência de renda para as classes ricas do país (e do exterior)."

ARIDA (2003, p. 23), por sua vez, destaca que a concentração de recursos nas camadas mais altas da sociedade é agravada pelo "peso desproporcional da dívida pública em relação aos demais gastos públicos", em prejuízo da efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, sendo complementado por DALLARI (2008, p. 72), que ressalta representar a prática de destinar recursos para o pagamento de encargos financeiros, em detrimento de investimentos em saúde, educação e segurança, afronta direta "ao princípio da prioridade absoluta aos direitos fundamentais."

---

[93] Art. 4º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal.
§ 1º O mandato do Presidente do Banco Central do Brasil terá duração de 4 (quatro) anos, com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República.
Art. 5º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão exonerados pelo Presidente da República:
I - a pedido;
II - no caso de acometimento de enfermidade que incapacite o titular para o exercício do cargo;
III - quando sofrerem condenação, mediante decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de ato de improbidade administrativa ou de crime cuja pena acarrete, ainda que temporariamente, a proibição de acesso a cargos públicos;
IV - quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil.
§ 1º Na hipótese de que trata o inciso IV do caput deste artigo, compete ao Conselho Monetário Nacional submeter ao Presidente da República a proposta de exoneração, cujo aperfeiçoamento ficará condicionado à prévia aprovação, por maioria absoluta, do Senado Federal.

Desta forma a impossibilidade de destituição pelo chefe o Poder Executivo dos diretores da instituição gerou intensos questionamentos por parte da doutrina, que aponta a existência de grave déficit democrático por parte do órgão para o exercício de atividade com impactos profundos na efetivação dos direitos sociais.

A esse respeito, GIAMBIAGI e ALMEIDA (2017, p. 45) destacam que a autonomia do Banco Central pode ser vista como um fator de credibilidade, capaz de atrair investimentos estrangeiros e estabilizar a economia, embora ressaltem haver "a necessidade de uma coordenação mais estreita entre as políticas monetária e fiscal para assegurar que a estabilidade macroeconômica não comprometa o financiamento de direitos sociais."

BARROSO (2018, p. 114), por sua vez, argumenta que a autonomia do Banco Central "é essencial para garantir uma gestão técnica da política monetária e preservar o país de soluções populistas e imediatistas." Contudo, reconhece o autor que tal autonomia deve ser acompanhada de mecanismos robustos de controle e transparência para mitigar o déficit democrático e garantir que os interesses da sociedade como um todo sejam respeitados.

Questiona-se, assim, a constitucionalidade de se tornar imune ao escrutínio do chefe do Poder Executivo o estabelecimento de medidas que afetam diretamente o montante de recursos para a concretização de direitos, em especial dos direitos sociais.

3.2.5. Reforma tributária

Por fim, pode-se apontar como âmbito de aplicação do núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais as alterações implementadas pela recém aprovada EC nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que promoveu a reforma do sistema tributário nacional, alterando profundamente as bases tributárias até então existentes[94].

Isto porque, conforme já exposto, a efetivação dos direitos sociais em regra se dá pela aplicação de receitas tributárias, de tal modo que as modificações na forma de arrecadação dos tributos têm potencial de impactar profundamente no montante de recursos disponibilizados para a implementação de políticas públicas sociais.

---

[94] Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.
§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:
I - incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;
II - incidirá também sobre a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;

É o que ensina TORRES (2019, p. 215), ao destacar que "o direito ao mínimo existencial depende diretamente da arrecadação tributária, que é o instrumento pelo qual o Estado pode implementar políticas de inclusão e proteção social."

BASTOS (2020, p. 445), por sua vez, reforça serem os recursos financeiros "o suporte básico para a concretização dos direitos sociais, sem os quais eles não passariam de meras promessas formais", no que é complementado por SILVA (2021, p. 308), ao lembrar que "é no campo dos direitos sociais que se manifesta com maior evidência a exigência de prestações positivas por parte do Estado, implicando a necessidade de previsão e organização de recursos materiais e financeiros para sua realização."

Desta forma, as alterações promovidas pela EC nº 132/2023 reforçam a importância de se observar o núcleo essencial dos direitos sociais na implementação de qualquer reforma tributária, garantindo-se, com isso, que a distribuição de recursos oriundos da arrecadação tributária continue a ser realizada de forma a garantir o financiamento das políticas públicas sociais e própria a promoção da justiça social.

4. O PODER JUDICIÁRIO COMO GUARDIÃO DAS FONTES DE CUSTEIO DOS DIREITOS SOCIAIS

Definidos os dispositivos que compõem o núcleo essencial dos custeios geral e específico dos direitos sociais e identificadas as principais propostas e alterações normativas com potencial para impactá-lo direta ou indiretamente, faz-se necessário realizar uma breve análise do papel do Poder Judiciário como agente controlador do poder constituinte derivado, antes de se adentrar na definição dos princípios que servirão de base para a verificação da constitucionalidade do exercício do poder de reforma dos gastos sociais.

4.1. O papel dos Poderes da República na concretização dos direitos sociais

A experiência constitucional brasileira, iniciada com a promulgação da Constituição de 1988, tem sido marcada por avanços e desafios. Como observa BARROSO (2018, p. 45), "a estabilidade institucional e monetária, a inclusão social e o progresso nos direitos fundamentais destacam-se como pontos altos dos trinta anos de vigência da atual Constituição."

Afirmar que o Brasil superou seus desafios socioeconômicos, no entanto, é inviável, sobretudo considerando a persistente desigualdade que permeia nosso tecido social. Este

problema transcende o campo jurídico, exigindo soluções integradas e comprometimento de diversos setores da sociedade.

Os direitos sociais, embora consagrados em documentos normativos históricos, como a CF/1988, não se concretizam apenas por sua previsão normativa. Sua garantia e efetivação dependem, em grande medida, da atuação estatal e do comprometimento com o financiamento de políticas públicas adequadas.

Ao Poder Executivo cabe, primordialmente, a implementação e o monitoramento das políticas públicas, competência que inclui, em determinados casos, a sua definição, especialmente quando o Poder Legislativo não o fez de forma clara ou suficiente.

Nesse sentido, BARCELOS (2018, p. 257) ressalta que a Administração deve acompanhar os resultados das políticas públicas, verificando se as metas previstas em sua concepção estão sendo alcançadas, observando as atividades realizadas e apurando os resultados concretos produzidos em relação aos direitos que se pretende efetivar, considerando o problema a ser solucionado.

No Brasil, o Poder Judiciário desempenha um papel relevante na conformação das despesas públicas, especialmente por meio de decisões que impactam o orçamento. A esse respeito, ressalta SANTOS (2018, p. 183) que "a judicialização das finanças públicas impõe desafios significativos ao equilíbrio orçamentário, especialmente quando decisões judiciais desconsideram as limitações financeiras e orçamentárias do ente público."

Conforme ensina BARROSO (2018, p. 44-47), frequentemente o Poder Judiciário é convocado a intervir no processo de efetivação dos direitos sociais. Segundo o autor, a judicialização, entendida como a submissão de questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral ao Judiciário em detrimento das instâncias políticas tradicionais, "decorre do próprio desenho institucional vigente no Brasil."

O STF, portanto, enquanto guardião da Constituição, desempenha um papel crucial na formulação das respostas judiciais a ações que buscam garantir a implementação dos direitos sociais. De acordo com BARROSO (2009, p. 263), "o STF não é apenas um tribunal constitucional, mas um formulador de políticas institucionais, frequentemente confrontado com demandas que refletem a ausência de efetividade dos direitos fundamentais."

Assim, a Corte atua como um árbitro das relações entre os Poderes, determinando até que ponto e sob quais condições a jurisdição deve ser exercida para concretizar direitos sociais. Para SARMENTO (2015, p. 412), "a judicialização é reflexo da incapacidade do Poder Executivo de atender às demandas sociais, delegando ao Judiciário a função de suprir omissões que, não raro, revelam o descaso com os direitos fundamentais."

Um dos aspectos do controle jurisdicional envolve a gestão dos recursos destinados à promoção dos direitos sociais fundamentais. Embora a tradição brasileira tenha vedado debates jurisdicionais sobre questões orçamentárias, essa prática não se fundamenta na ausência de suporte jurídico, mas sim na complexidade de interesses político-econômicos que sustentam a alocação de recursos. Mesmo assim, há situações em que o controle judicial se faz essencial, como na fiscalização de omissões estatais em relação aos direitos sociais.

Ainda que a alocação dos recursos para financiamento dos direitos sociais deva se ajustar à realidade tal como ela se apresenta com seus pressupostos de fato e de direito, o ordenamento constitucional brasileiro, ao estatuir diversas políticas públicas como "deveres do Estado", além de garantir patamares percentuais mínimos de gasto com saúde e educação (CF, arts. 198, § 2º e 212) [95], restringe o exercício do poder de reforma do custeio dos direitos sociais, ao criar um patamar normativo que direciona a atuação do Estado.

Ademais, mesmo em relação ao financiamento de direitos sociais para os quais não haja destinação específica de recursos, é plausível que relações de prioridade entre diferentes tipos de gastos públicos possam ser exigidas e que, com base nelas, controles sejam desenvolvidos.

Desta forma, torna-se imprescindível que o STF amplie sua atuação para enfrentar as omissões estatais de forma mais abrangente, sendo de responsabilidade dos legitimados ativos do art. 103 da Constituição propor ações diretas de inconstitucionalidade contra emendas que desvirtuem a vontade do constituinte originário. Como salienta HABERMAS (1997, p. 152), "os fluxos comunicativos da esfera pública devem influenciar os rumos da Administração Pública", cabendo ao Judiciário coibir atos que violem direitos ou comprometam a efetividade das políticas públicas.

A elaboração de parâmetros para alocação de recursos, entretanto, demanda justificativa robusta, especialmente quando se ultrapassam os percentuais fixados constitucionalmente[96]. De acordo com CANOTILHO (2018, p. 234), o próprio texto constitucional fornece diretrizes prioritárias que limitam a discricionariedade administrativa e

[95] Segundo BARROSO (2021, p. 76), esses dispositivos têm o duplo papel de garantir mínimos sociais e orientar o planejamento orçamentário, contribuindo para a efetividade dos direitos sociais.

[96] Também é importante destacar o papel do controle jurisdicional na verificação do cumprimento de metas estabelecidas pelo próprio Poder Público. Nesse contexto, a accountability torna-se essencial. Como ressalta AVRITZER (2020, p. 98), o controle das metas e a prestação de contas promovem a transparência e fortalecem a relação entre o Estado e a sociedade.

legislativa, criando espaços normativos para controle judicial. Em casos onde tais relações proporcionais são exigíveis, sua observância pode ser objeto de controle jurídico[97].

Como apontado por DWORKIN (1999, p. 271-272), "o princípio da integridade exige que os juízes interpretem os direitos e deveres legais de modo a refletir uma concepção coerente de justiça e equidade." Essa perspectiva é particularmente relevante no contexto da gestão orçamentária, em que a busca por uma interpretação coerente e integradora se faz essencial para compatibilizar os limites materiais com os valores e direitos constitucionais.

A discricionariedade é lícita apenas enquanto margem de liberdade decisória entre opções igualmente válidas para o direito e adstrita aos fins predispostos pelo constituinte originário. Caso ultrapasse tais limites, torna-se arbitrariedade. Isso ocorre, por exemplo, quando o constituinte derivado age de forma desproporcional, desarrazoada ou imotivada, comprometendo a legitimidade da gestão dos gastos sociais.

A ausência de diagnósticos eficazes para subsidiar o planejamento estatal resulta em um prognóstico falho e caracteriza omissão lesiva ao art. 165 da CF/1988, que exige a elaboração de um plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. Essa omissão, porém, não está imune ao controle judicial. O amadurecimento da interação entre os sistemas político e jurídico tem se consolidado por meio da busca pela máxima efetividade dos direitos fundamentais, o que resulta na judicialização da política.

Assim, o controle jurisdicional do poder de reforma dos gastos sociais não deve ser visto como um antagonismo ao processo democrático, mas como um complemento essencial à sua realização, especialmente em países com desigualdades estruturais como o Brasil. A busca por um equilíbrio entre o direito e a política permanece como um dos maiores desafios do Estado Democrático de Direito.

Crucial, portanto, delimitar-se o campo de atuação do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes.

---

[97] A dimensão econômica também é relevante nesse debate. O conceito de escassez, tão central na economia, explica que os recursos são finitos, demandando escolhas racionais. SALAMA (2017, p. 26-27) esclarece que os "tradeoffs" representam sacrifícios inevitáveis, dado que optar por determinada iniciativa implica abdicar de outras possibilidades. Esse custo de oportunidade é um desafio constante na efetivação dos direitos sociais, sobretudo em um cenário fiscal restritivo como o brasileiro.

4.2. A atuação do Poder Judiciário como expressão do Estado Democrático

Conforme já exposto, o direito coletivo à participação igualitária nas decisões políticas, derivado do princípio democrático, aponta para a preponderância inicial do processo político sobre o judicial na definição de políticas públicas (art. 1º da CF/1988). Nesse contexto, FONTE (2021, p. 293-294) destaca que o Poder Legislativo é a instituição mais adequada para refletir as preferências políticas de uma sociedade, enquanto a Administração Pública é a mais preparada para concretizar políticas públicas, considerando sua expertise técnica.

Entretanto, a intervenção judicial pode ser necessária quando os Poderes políticos majoritários deixam de proteger adequadamente direitos fundamentais, especialmente de minorias ou grupos subrepresentados. Nessas situações, "cabe ao Poder Judiciário assegurar o cumprimento das disposições constitucionais", como ressalta HIRSCHL (2009, p. 143), ao discutir a expansão da competência judicial em matéria de políticas públicas em âmbito global.

No caso brasileiro, é imprescindível compreender o contexto fiscal do país e seu regime normativo para analisar como STF tem lidado com a judicialização dos direitos sociais. A integração entre o poder de tributar e o controle da despesa pública é um elemento central para compreender os desafios nesse campo. As Constituições normalmente preveem limitações ao poder de tributar, como proporcionalidade à capacidade contributiva e proibição de confisco. Contudo, o controle da despesa pública frequentemente é negligenciado, o que resulta em um desequilíbrio estrutural.

BARCELOS (2002, p. 240) salienta que "a gestão de recursos financeiros envolve sempre dois tipos de ação: a obtenção e o dispêndio." Do ponto de vista formal, as despesas públicas devem ser previstas no orçamento, conforme os preceitos constitucionais e legais. Entretanto, o desafio está em determinar o conteúdo do orçamento, o que incluir e em que investir. A vinculação das despesas públicas às prioridades constitucionais é essencial para assegurar que os recursos atendam às necessidades fundamentais da população.

Ainda segundo MELLO (2013, p. 210), "os poderes de que dispõe a Administração justificam-se exclusivamente como instrumentos necessários para o cumprimento de finalidades legalmente estabelecidas. Assim, são deveres-poderes, antes de serem poderes-deveres. A ideia de dever é predominante, enquanto a de poder assume um papel acessório."

Toda ação estatal implica gasto de recursos públicos, que são limitados. Decidir sobre o financiamento dos gastos públicos não é uma tarefa exclusivamente política, mas também

um dever jurídico de conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

A relação entre a Constituição, os direitos fundamentais, as políticas públicas e a alocação de recursos públicos constituem um dos eixos centrais do debate jurídico e político contemporâneo. A Constituição estabelece como finalidade essencial a garantia e a promoção dos direitos fundamentais, enquanto as políticas públicas representam o instrumento concreto para atingir esses objetivos constitucionais. Contudo, a realidade da escassez de recursos impõe escolhas que, inevitavelmente, influenciam a execução dessas políticas. Nesse contexto, cabe analisar a legitimidade e os limites da intervenção do Poder Judiciário em questões típicas da deliberação política.

Conforme a teoria dos princípios constitucionais, o conteúdo normativo dos princípios é composto por um núcleo e uma área não nuclear. O núcleo atua como uma regra, impondo efeitos determinados, enquanto a área não nuclear fornece diretrizes gerais que permitem escolhas políticas dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. Nesse sentido, a estrutura principiológica oferece espaço para que as maiorias políticas legitimamente tomem decisões. Segundo ALEXY (2008, p. 88), "os princípios são mandamentos de otimização que podem ser realizados em diferentes graus, dependendo das possibilidades fáticas e jurídicas."

Mesmo que o processo de deliberação democrática seja o foro apropriado para a definição de prioridades na alocação de recursos públicos, três considerações tornam relevante a reflexão sobre o papel do Judiciário nesse âmbito.

Primeiramente, o gozo efetivo de direitos fundamentais é indispensável ao funcionamento regular da democracia. Como observa CANOTILHO (2013, p. 259), "a efetividade dos direitos fundamentais constitui condição *sine qua non* para que o Estado Democrático de Direito seja algo mais que uma promessa normativa." Sem um patamar mínimo de direitos assegurados, como educação básica e saúde, os cidadãos não podem participar plenamente do processo político ou exercer sua liberdade de forma significativa.

Em segundo lugar, é fundamental considerar que a fronteira entre direito e política é, em grande parte, moldada pelas escolhas constitucionais de cada país. No caso brasileiro, a CF/1988 adotou um modelo que conferiu maior protagonismo ao Direito como regulador das ações estatais. Como explica SARLET (2012, p. 341), "a ordem jurídica brasileira impõe aos poderes públicos não apenas a obrigação de respeitar os direitos fundamentais, mas também de promovê-los, especialmente por meio de políticas públicas."

Por fim, o debate sobre o controle jurisdicional do financiamento dos direitos sociais não deve ser reduzido a uma dicotomia entre intervencionismo judicial absoluto e ausência de

controle. Existe um campo intermediário que permite um controle judicial limitado e fundamentado em princípios morais e jurídicos. Como observa BARROSO (2019, p. 227) "o desafio é conciliar o respeito à deliberação majoritária com a proteção de direitos fundamentais e a garantia de que as decisões políticas respeitem padrões de racionalidade e justificação."

A perspectiva filosófica também contribui para o debate. Uma crítica recorrente é que a intervenção judicial pode ser percebida como paternalista. Como questiona DWORKIN (1986, p. 115), "seria razoável acreditar que juízes, por sua formação, possuem um acesso privilegiado ao que é moralmente correto ou melhor para a sociedade?". Tal crítica, embora relevante, não elimina a possibilidade de um controle jurisdicional que se paute por princípios democráticos e morais.

O controle do poder de reforma dos gastos sociais, portanto, deve ser fundamentado em bases consistentes. A primeira é o texto jurídico, produto da deliberação democrática. Quando o constituinte originário determina claramente a implementação de determinadas políticas, o Judiciário tem o dever de assegurar seu financiamento. A segunda base é a possibilidade de um juízo consistente sobre as escolhas públicas mesmo em situações em que as normas jurídicas sejam genéricas. Nesses casos, o controle jurisdicional pode considerar padrões morais e técnico-científicos, desde que respeite os limites da função judicial.

Nesse cenário, SUNSTEIN e VERMEULE (2003, p. 885-951) destacam a importância de duas preocupações fundamentais para a interpretação e concretização do Direito: a consideração dos efeitos sistêmicos das decisões e a capacidade institucional do órgão decisório. Dessa forma, pontua BARROSO (2018, p. 52) que, ao decidir, o Judiciário deve ponderar não apenas a justiça do caso concreto, mas também as implicações amplas de sua decisão, compreendendo o impacto sobre segmentos econômicos ou na própria prestação de serviços públicos.

O exame das capacidades institucionais envolve a investigação sobre qual órgão é mais habilitado a decidir determinadas questões. Nesse sentido, LEAL e ARGUELLES (2016, p. 198) afirmam que é necessária "uma comparação empiricamente informada sobre os custos e benefícios de alocar a prerrogativa de resolver um problema a uma determinada instituição." Essa reflexão é particularmente importante no controle de políticas públicas, em que a complexidade técnica e gerencial demanda uma participação plural.

A natureza técnica de diversas políticas públicas, bem como as questões orçamentárias que as cercam, evidenciam a necessidade de abertura do processo decisório para que diferentes atores políticos e sociais possam contribuir. Essa participação, conforme salientam

SARLET e FIGUEIREDO (2007, p. 195), muitas vezes é negligenciada, comprometendo a efetividade das soluções implementadas.

Se o juiz não pode se apoiar em um fundamento normativo claro – que carrega em si a legitimidade democrática de sua elaboração – e sua decisão não se baseia em um imperativo moral ou técnico, sua posição não passa de uma opinião. Entre opiniões equivalentes, deve prevalecer aquela que conta com o apoio da maioria, ainda que indiretamente. Essa é uma reflexão que encontra eco em HABERMAS (1997, p. 110), ao enfatizar que a legitimidade das decisões democráticas repousa na capacidade de expressar um consenso racional dentro de uma estrutura institucional.

O controle do poder reformador dos gastos sociais, portanto, longe de ser uma ingerência indevida, deve ser visto como um mecanismo para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e preservar a dignidade humana.

Passa-se, assim, à definição dos princípios que regem o financiamento dos direitos sociais fundamentais na CF/1988, de forma a se viabilizar um efetivo controle judicial do exercício do poder de reforma do custeio dos gastos sociais.

5. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS

As disposições constitucionais, sejam elas de natureza principiológica ou normativa, possuem plena efetividade, sendo, portanto, normas jurídicas que exercem efeitos concretos no mundo dos fatos. Ressalta CANOTILHO (2003, p. 125) que "a Constituição é a expressão máxima do poder político institucionalizado, constituindo a norma fundamental que organiza o poder e protege os direitos."

Os princípios, portanto, têm caráter imperativo e ocupam uma posição hierárquica superior no ordenamento jurídico, configurando-se como a base estruturante e o ápice de toda a ordem normativa. Nas palavras de MELLO (1998, p. 23), são "o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce que projeta efeitos sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo como critério para sua compreensão e aplicação."

ALEXY (1993, p. 82), ao abordar a distinção entre regras e princípios, afirma que os princípios são "mandamentos de otimização que podem ser satisfeitos em diferentes graus, sendo indispensáveis para a resolução de conflitos entre normas." Segundo o autor, para que os direitos fundamentais sejam efetivamente realizados, é necessário ponderar os princípios em relação ao caso concreto, conferindo-lhes uma dimensão prática, sendo complementado

por DWORKIN (2002, p. 36) que ressalta serem os princípios "padrões que devem ser observados por serem exigências de justiça, equidade ou moralidade", possuindo, portanto, força normativa e não se limitando a tipificar fatos, mas fornecendo justificações éticas que guiam a aplicação do Direito.

Os princípios, portanto, não apenas orientam a interpretação das normas, mas também garantem a unidade e a coerência do sistema jurídico, configurando, segundo CANOTILHO (2003, p. 130) "verdadeiras normas de integração, capazes de preencher lacunas normativas e harmonizar conflitos entre normas."

Conforme destaca SILVA (2006, p. 54), os valores incorporados aos princípios constitucionais "integram o ordenamento jurídico de forma explícita ou implícita, oferecendo diretrizes normativas que vão além do texto constitucional, alcançando uma dimensão axiológica e ética", característica que confere aos princípios a função de garantir a estabilidade normativa e assegurar a adaptabilidade do sistema jurídico às transformações sociais principalmente pela sua capacidade de unir flexibilidade e segurança jurídica em um contexto de crescente complexidade social.

O estudo dos princípios constitucionais, portanto, transcende uma abordagem estritamente normativa, sendo crucial para compreender os valores subjacentes ao ordenamento jurídico. Eles são, simultaneamente, um ponto de partida e um horizonte para o Direito, possibilitando a adaptação das normas às mudanças sociais sem comprometer a estabilidade do sistema. Nesse contexto, a Constituição cumpre seu papel como instrumento vivo que equilibra valores, direitos e interesses em uma sociedade em constante transformação.

5.1. Jurisprudência existente sobre o tema

Considerando-se a especificidade do tema do controle judicial do poder reformador dos gastos sociais, que envolve a abordagem de princípios constitucionais já existentes segundo uma perspectiva financeira-orçamentária, optou-se por iniciar o estudo pela análise dos principais argumentos utilizados na apreciação das ADIs que impugnaram a EC nº 86/2015 e a EC nº 95/2016, alterações legislativas que, conforme já demonstrado anteriormente, impactaram de forma mais significativa a estrutura constitucional de gestão dos gastos sociais.

5.1.1. EC nº 86/2015: análise da ADI nº 5595/2015

Conforme já exposto, a EC nº 29/2000 trouxe significativo progresso no financiamento do direito fundamental à saúde ao alterar o art. 198, § 2º, inciso I, da CF/1988, instituindo um piso mínimo de investimentos federais e delegando à lei complementar a definição dos percentuais específicos, ressaltando BASTOS (2021, p. 341) que "a EC 29/2000 representou um marco na gestão dos recursos públicos para a saúde, estabelecendo diretrizes claras que visavam minimizar as desigualdades regionais."

Somente com a edição da LC nº 141/2012 foram especificados os critérios para o cálculo desse piso, estabelecendo-se em seu art. 5º que a União Federal deveria aplicar anualmente o montante investido no exercício anterior, acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB).

Ademais, o § 2º do mesmo artigo garantiu que, em cenário de retração econômica, os recursos aplicados não seriam reduzidos, assegurando a proteção contra flutuações adversas, o que foi amplamente elogiado pela doutrina por mitigar impactos negativos nos serviços públicos essenciais, dispositivo que, consoante SILVA (2015, p. 214), representou "uma expressão inequívoca do princípio da continuidade dos serviços públicos".

Ocorre que a EC nº 86/2015, ao constitucionalizar a metodologia de cálculo do piso federal, fixando um percentual de 15% da receita corrente líquida, dispôs em seu art. 2º que a implementação de tal índice se daria de forma progressiva ao longo de cinco anos.

Além disso, previu que os recursos advindos do pré-sal vinculados pela Lei nº ao direito à saúde seriam computados no cálculo do percentual a ser aplicado, ao contrário do que ocorria até então, uma vez que eram considerados pela referida legislação recursos adicionais ao valor calculo na forma da LC nº 141/2012.

A mudança gerou intensos debates, argumentando-se, em linhas gerais, que as referidas alterações ensejariam a redução dos montantes aplicados na saúde se comparados com o sistema até então vigente.

Segundo MEDEIROS (2017, p. 34), por exemplo, "a emenda, ao introduzir o escalonamento progressivo, possibilitou a destinação de valores inferiores aos estabelecidos anteriormente pela Lei Complementar nº 141/2012."

A celeuma jurídica culminou no ajuizamento pela PGR da ADIN nº 5595/2015, objeto central de análise no presente capítulo, por meio da qual se argumentou que a redução dos recursos aplicados em saúde, se comparados aos previstos conforme a metodologia estabelecida ela LC nº 141/2012, violaria diversos princípios da CF/1988, em especial o da

vedação do retrocesso social[98] e o da progressividade dos direitos sociais, consagrados no art. 2º, item 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[99] e no art. 1º do Protocolo de San Salvador[100], ambos ratificados pelo Brasil.

No que diz respeito especificamente à inclusão de receitas advindas da exploração de petróleo e gás natural[101], argumentou-se que tal alteração poderia comprometer a previsibilidade do financiamento, gerando instabilidade na gestão dos gastos sociais.

Instados a se manifestarem, o CN e a Advocacia-Geral da União (AGU) defenderam a constitucionalidade da emenda. O CN destacou que a obrigatoriedade de destinação de metade dos recursos de emendas parlamentares individuais à saúde incluído pela mesma EC 86/2015 na CF/1988[102] reforçava a proteção do setor, compensando eventuais reduções pontuais e temporárias advindas da nova sistemática de cálculo estabelecidas. A AGU, por sua vez, argumentou que o princípio da vedação ao retrocesso não impediria ajustes constitucionais desde que preservado o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Resta claro, portanto, que a discussão de fundo da ADIN nº 5595/2015 se concentra justamente nos limites ao poder de reforma da estrutura de custeio dos gastos sociais, seja essa estrutura originalmente prevista pelo constituinte originário ou progressivamente construída pelo constituinte derivado ao longo dos tempos.

Embora alguns ministros tenham considerado prejudicada a ação em relação ao artigo 2º em virtude de sua revogação pela EC nº 95/2016[103], observa-se que a relevância do tema e

---

[98] Preceito que, nas palavras de BARROSO (2020, p. 128), "visa impedir que os avanços já consolidados em direitos fundamentais sejam comprometidos por decisões de caráter regressivo."

[99] Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

[100] Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.

[101] Art. 20. São bens da União:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

[102] Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[103] Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

a vigência do artigo 3º justificaram uma análise aprofundada por todos eles dos impactos da mudança no cálculo dos valores a serem aplicados pela União na área da saúde.

Deve-se destacar que, apesar de ter o relator, Ministro Ricardo Lewandowisk, sido vencido em relação ao mérito da ação, os argumentos por ele utilizados em sua análise foram amplamente validados pelos demais Ministros julgadores como instrumentos para o controle de constitucionalidade do exercício do poder de reforma dos gastos sociais, ainda que com conteúdo e alcance mais restritos que o originalmente proposto.

Nesse contexto, os votos que se seguiram abordaram detalhadamente os principais aspectos relacionados ao financiamento dos direitos sociais suscitados pelo relator, de tal forma que tanto o voto vencido quanto o voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes constituem elementos essenciais para a definição dos princípios que devem ser utilizados para a atuação do Poder Judiciário no controle do constituinte derivado. Passa-se, assim, à análise do voto dos Ministros, em especial do voto do relator originário e do voto vencedor.

5.1.1.1. Unanimidade quanto aos princípios aplicáveis

Ao iniciar seu julgamento, o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, ressaltou não haver como "ignorar os imperativos de tutela ao se examinar o modo como a Constituição estruturou determinadas garantias instrumentais de organização e procedimento para assegurar a proteção do direito fundamental à saúde."

Desta forma, ao se estabelecer no artigo 196 da CF/1988 o direito ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, a ser efetivado por meio de políticas sociais e econômicas previstas no artigo 198, o constituinte teria, consequentemente, instituído o primeiro dos princípios fundamentais para o controle do poder reformador dos gastos sociais, qual seja, o princípio do direito ao custeio adequado dos direitos sociais fundamentais.

A esse respeito, a Ministra Rosa Weber, que acompanhou integralmente o relator, acrescentou em seu voto que o tratamento conferido à saúde pela Constituição de 1988 se diferencia dos regimes anteriores, por vinculá-la diretamente à tutela da pessoa humana[104]. Observou, ainda, que esse direito foi expressamente incluído entre os direitos fundamentais

[104] Nesse sentido, DINIZ (2012, p. 95) afirma que "a dignidade da pessoa humana constitui um princípio basilar que informa e conforma os direitos fundamentais, conferindo-lhes a proteção necessária para a realização plena da cidadania."

sociais, influenciado pelos vetores hermenêuticos do pluralismo e da dignidade da pessoa humana[105].

Neste particular, embora ao final tenha se alinhado ao voto vencedor, afirmou o Ministro Luís Roberto Barroso que a efetivação do projeto constitucional demanda um financiamento adequado, compatível com os desafios impostos pelas desigualdades regionais e socioeconômicas, razão pela qual se consagrou o direito à saúde em duas dimensões complementares e interdependentes.

A primeira dimensão, de caráter subjetivo, explica o Ministro, restaria expressa no artigo 6º da CF/1988, ao garantir a saúde como um direito fundamental do indivíduo. A segunda dimensão, por sua vez, de natureza objetiva, estaria delineada nos artigos 196 a 200 da CF/1988, os quais estabelecem a estrutura do sistema público de saúde e os mecanismos institucionais para sua concretização. Ambas as dimensões convergiriam para demonstrar que o ordenamento constitucional assegura o direito à saúde não apenas como um valor individual, mas também como um compromisso estatal com sua promoção.

Prosseguindo em seu voto, ressaltou o Ministro Relator que a prioridade de recursos destinada à saúde já estava estabelecida no parágrafo único do artigo 198 da CF/1988 em sua redação original, que previa o financiamento do SUS por meio de recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes. Ressaltou que a inclusão pela EC nº 29/2000 dos §§ 2º e 3º no artigo 198 da CF/1988 evidenciaria mais uma vez o compromisso com o financiamento adequado do Sistema Único de Saúde (SUS) [106].

Outro aspecto relevante seria a inclusão, também pela EC nº 29/2000, de dispositivos nos artigos 34, VII[107], e 35, III[108] que permitem a intervenção federal e estadual em casos de descumprimento da aplicação de verbas mínimas para saúde, medidas que configurariam uma

---

[105] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]
III - a dignidade da pessoa humana;

[106] Segundo MENDES (2020, p. 359), tais modificações visaram "a contenção do retrocesso no financiamento do SUS, assegurando a destinação de recursos mínimos e garantidos". Para BARCELLOS (2008, p. 98), as alterações trazidas pela EC 29/2000 "representam um desdobramento natural das garantias originais do constituinte".

[107] Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

[108] Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...]
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

expressão clara do compromisso do constituinte derivado com a preservação dos direitos fundamentais[109].

O conceito de custeio adequado transcenderia, assim, segundo o Ministro Relator, a simples destinação de recursos, exigindo estabilidade jurídica e avanço progressivo das fontes de financiamento dos direitos sociais fundamentais[110].

Para a Ministra Rosa Weber, os preceitos questionados reconfigurariam a forma de aferição do cumprimento, pela União, de uma obrigação prestacional imposta pelo artigo 196 da CF/1988, dispositivo que serve como vetor para avaliar a legitimidade constitucional não apenas das políticas sociais, mas também das políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro[111].

Ressaltou, ainda, a Ministra, que a alteração promovida pelo artigo 3º da EC nº 86/2015 no arranjo sistêmico entre a CF/1988 e a Lei nº 12.858/2013, garantindo que o montante mínimo efetivo de recursos aplicados em saúde fosse a soma do piso constitucional com os valores provenientes dos royalties da exploração de petróleo e gás natural, acentuaria um quadro de redução de recursos destinados à saúde, configurando, nesse contexto, efetiva inconstitucionalidade por violar o princípio do direito ao custeio adequado do direito à saúde, além da proibição do retrocesso social, como se verá adiante.

Concluída a primeira parte de seu julgamento, passou o Ministro Relator à abordagem do princípio da proibição do retrocesso social como instrumento igualmente essencial para o controle do poder reformador fiscal, desta feita sob a perspectiva constitucional-orçamentária, e não meramente administrativa. Ressaltou que a efetividade do princípio da proibição do retrocesso social, derivado da progressividade imposta pelo constituinte originário, exigiria, assim, uma visão abrangente que transcenda a implementação de políticas públicas[112], enfrentando-se o problema já em sua origem. Neste sentido, rechaçou de forma veemente a utilização indiscriminada da cláusula da reserva do possível como justificativa para o não cumprimento de obrigações constitucionais, em especial no que se refere à efetivação dos direitos sociais fundamentais[113].

---

[109] Afirma BONAVIDES (2014, p. 412) que "a intervenção do ente superior é justificável como garantidora última da dignidade humana."

[110] Segundo CANOTILHO (2003, p. 482), a progressividade das fontes de custeio se alinharia "aos postulados da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, princípios basilares para a gestão pública eficaz."

[111] Como destacado por BASTOS (2011, p. 211), "a Constituição, ao definir direitos fundamentais sociais, estabelece parâmetros normativos que orientam a atuação estatal, conferindo-lhes validade jurídica e social."

[112] Essa visão, conforme lembram SARLET e FENSTERSEIFER (2016, p. 223) "deve contemplar também a conformação das fontes de financiamento de direitos sociais, especialmente os previstos detalhadamente no texto constitucional de 1988."

[113] José Afonso da Silva (Silva, 2009, p. 179) argumenta que "a garantia dos direitos sociais inclui a proibição de sua redução ou retrocesso, pois isto equivaleria a frustrar a expectativa de um mínimo existencial."

Ressaltou, ainda, que, ao se interpretar conjuntamente os incisos I e IV do parágrafo único do artigo 194[114] com o comando imperativo do artigo 196[115], ambos constantes da redação original da CF/1988, seria possível se afirmar que qualquer redução no montante de recursos que venha a esvaziar o mandamento constitucional instituído pelo constituinte originário violaria o princípio da proibição do retrocesso no financiamento dos direitos sociais.

A esse respeito, enfatizou a Ministra Rosa Weber que, segundo BARROSO (2013, p. 176), "a proteção de direitos fundamentais não se limita a garantir a sua existência formal, mas exige a preservação de sua eficácia material e de seu alcance normativo." Nessa perspectiva, seria fundamental compreender que o princípio da proibição ao retrocesso social se configura como um dos pilares da proteção dos direitos fundamentais, de tal forma que a redução de recursos destinados a direitos sociais como saúde e educação contrariaria diretamente o espírito da CF/1988[116].

Desta forma, embora não se possa garantir de forma imediata a integralidade dos direitos sociais fundamentais nos moldes definidos pela CF/1988, não se poderia tolerar omissões deliberadas que comprometam os serviços públicos já insuficientes nessas áreas[117].

Concluíram os Ministros vencidos, portanto, que condutas governamentais que violem o direito ao custeio adequado dos direitos sociais fundamentais, ou ainda, que ensejem retrocessos na estrutura de financiamento já implementada pelo constituinte originário e aperfeiçoada pelo constituinte derivado, representariam afronta à máxima proteção que deve ser conferida aos direitos fundamentais, conforme disposto no artigo 5º, § 1º, da CF/1988[118],

---

[114] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

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

[116] Ressalta CANOTILHO (2003, p. 230) que "a realização de direitos sociais não pode ser compreendida como uma promessa ilusória, mas sim como uma meta constitucional que impõe deveres concretos ao Estado"

[117] Desta forma, conforme defende SARLET (2012, p. 187), "a restrição de direitos sociais somente será admitida se puder ser justificadamente demonstrada a impossibilidade fática de sua implementação" No mesmo sentido, SILVA (2012, p. 305), ao afirmar que "a reserva do possível não pode ser alegada para frustrar direitos fundamentais, salvo se o Estado demonstrar, de forma inequívoca, a ausência de recursos disponíveis".

[118] Como observado por SARLET (2015, p. 174), "o princípio da proibição do retrocesso social atua como uma barreira contra a supressão ou restrição arbitrária de direitos sociais já consolidados" perspectiva corroborada, conforme ressalta PIOVESAN (2013, p. 112), no já mencionado art. 2º, item 1, do Pacto Internacional sobre

devendo, por isso, serem afastados pelo Poder Judiciário no exercício de seu poder-dever de controle do constituinte derivado[119].

Deve-se ressaltar que os Ministros, vencidos e vencedores, foram unânimes em relação à essencialidade dos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso de seu financiamento como instrumento para a análise pelo Poder Judiciário do poder reformador dos gastos sociais. Divergiram, no entanto, em relação ao seu conteúdo e alcance, prevalecendo o voto mais restritivo apresentado pelo Ministro Alexandre de Moraes. Passa-se, assim, à análise dos principais argumentos utilizados no voto vencedor, complementando-se pelos mais relevantes presentes nos votos dos Ministros que o acompanharam.

5.1.1.2. Ajustes promovidos pelo voto vencedor

Salientou o Ministro Alexandre de Moraes inicialmente a complexidade da análise da validade jurídico-constitucional de uma norma reformadora diante dos limites materiais impostos pelo artigo 60, § 4º, da CF/1988, ressaltando que o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais deve se restringir às hipóteses de inequívoca violação ao núcleo essencial das cláusulas pétreas[120].

A esse respeito, complementou o Ministro Barroso que a declaração de inconstitucionalidade de uma emenda constitucional requer prova inequívoca de que ela afronta cláusulas pétreas, conforme disposto no artigo 60, § 4º, da CF/1988, devendo tais cláusulas ser interpretadas de forma cautelosa, de forma a se proteger o núcleo essencial dos princípios que consagram, sem, contudo, engessar normas que possam ser ajustadas às novas demandas sociais[121].

Ressaltou o Ministro que, no Brasil, onde as cláusulas pétreas abrangem diversos dispositivos constitucionais, é crucial equilibrar a proteção constitucional com a flexibilidade democrática.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estabelece o dever de adoção de medidas progressivas para a plena realização desses direitos, utilizando o máximo de recursos disponíveis.

[119] Acerca da função do poder reformador e suas limitações frente aos direitos fundamentais, afirma NOVELINO (2013, p. 312) que "a atuação do poder constituinte derivado encontra limites na necessidade de preservar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, conforme delineado pelo texto originário."

[120] Caso contrário, conforme ressalta SILVA (2017, p. 140), há o risco de limitar a capacidade do legislador reformador de responder às mudanças sociais e econômicas, o que poderia levar à frequente convocação do poder constituinte originário, comprometendo a estabilidade institucional

[121] Como aponta MORAES (2021, p. 389), esse cuidado é essencial para preservar o princípio democrático e o espaço de deliberação legislativa.

Dando continuidade ao seu voto, enfatizou o Ministro Alexandre de Moraes que "a redação original do artigo 198, § 2º, inciso I, da CF/1988, incluída pelo texto da EC nº 29/2000, ao delegar ao legislador complementar a atribuição de definir a forma de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados pela União em saúde levaria à conclusão que "essa matéria não se enquadra no rol das cláusulas pétreas constitucionais."

Dessa forma, o legislador ordinário possuiria competência para regulamentar o financiamento da saúde pública, estabelecendo e reavaliando periodicamente os patamares mínimos de investimento, o que também permitiria ao legislador constituinte derivado reformador inovar sobre a matéria.

Contudo, e este seria o ponto fundamental para a definição do alcance dos princípios, "a supressão imotivada e desproporcional dessas garantias seria vedada, especialmente quando não acompanhada de medidas compensatórias que assegurem o nível de proteção desejado pelo constituinte[122]."

Ressaltou-se no voto vencedor que as particularidades de cada caso concreto devem ser cuidadosamente consideradas ao se avaliar a possível violação tanto do princípio do direito ao custeio adequado dos direitos sociais quanto da proibição do retrocesso social, devendo ser consideradas as circunstâncias fáticas e os impactos das normas de financiamento introduzidas pelo constituinte derivado.

Ao tratar especificamente do princípio da proibição do retrocesso social, ponderou o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, que "a aplicação do princípio da proibição do retrocesso na tutela de direitos sociais deve levar em conta o contexto econômico e político", ressaltando que "a austeridade fiscal não pode ser ignorada no processo de formulação de políticas públicas, especialmente em situações de crise".

A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, apontou inicialmente o papel fundamental do princípio da proibição do retrocesso social, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana previsto no artigo 3º, inciso I da CF/1988[123], na proteção do conteúdo essencial dos

---

[122] Segundo SILVA (2014, p. 217), "o princípio da proibição do retrocesso social impõe limites à atuação legislativa e do próprio constituinte derivado, assegurando que avanços nos direitos sociais não sejam desfeitos, salvo diante de necessidade imperiosa e devidamente fundamentada."

[123] Para ela, esse princípio constitui o alicerce do sistema normativo brasileiro, uma vez que o Estado existe para a realização do ser humano como fim último. Essa diretriz vincula as ações e políticas públicas, direcionando a atuação estatal à promoção dos direitos fundamentais. Nesse sentido, SILVA (2009, p. 102) reforça que "a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito e elemento essencial para a construção de uma sociedade justa e solidária."

direitos fundamentais previstos na CF/1988 e concretizados pelo legislador ordinário, de forma a assegurar a estabilidade e continuidade às conquistas sociais[124].

Citou o ARE 745.745-AgR do STF, em que o Ministro Celso de Mello afirmou que a proibição de retrocesso em matéria social constitui uma dimensão negativa dos direitos sociais de natureza prestacional, de tal forma que, uma vez atingidos determinados níveis de concretização, tais direitos não podem ser reduzidos ou suprimidos sem a adoção de políticas compensatórias.

Reconheceu o Ministro citado, no entanto, a possibilidade de implementação de restrições no custeio dos direitos sociais fundamentais, desde que devidamente justificadas e implementadas medidas compensatórias que garantem a preservação do núcleo essencial do respectivo direito social, ponderando, ainda, que a proibição ao retrocesso social não pode ser interpretada como um entrave absoluto à dinâmica legislativa, observando, inclusive, que no julgamento da ADI nº 4.350/2009, relatado pelo Ministro Luiz Fux, foi destacado que o princípio não deve engessar a formulação e adaptação de políticas públicas, desde que respeitado o núcleo essencial das garantias sociais[125].

Preponderou, assim, o entendimento de que os termos da EC nº 86/2015 não teriam comprometido o núcleo essencial das garantias constitucionais destinadas às políticas públicas de saúde, demonstrando a progressividade dos índices previstos na emenda, inclusive, um compromisso constitucional de maior esforço fiscal do Estado em benefício dos serviços de saúde[126].

Destacou-se que, embora a EC nº 86/2015 não tenha alcançado imediatamente o percentual de 15% da receita corrente líquida previsto, devido à implementação progressiva por ela estabelecida, sua aplicação resultou em aumento dos recursos destinados à saúde em comparação à disciplina anterior fixada pela LC nº 141/2012.

Conforme observou o Ministro Barroso, a Constituição não cristalizou um modelo único de financiamento, permitindo ao constituinte reformador reavaliar e ajustar regras orçamentárias de acordo com as demandas contemporâneas. A mudança implementada pela EC nº 86/2015 representaria, assim, a natureza viva da Constituição, que se adapta às transformações econômicas e sociais sem perder de vista o compromisso com os direitos

---

[124] Ressalta BARROSO (2017, p. 215) que os princípios da segurança jurídica e da proibição do retrocesso social, se corretamente aplicados, asseguram uma base jurídica e financeiramente estável para a promoção de direitos fundamentais.

[125] Destaca-se a esse respeito, as palavras de CANOTILHO (2013, p. 578), para quem "a proibição de retrocesso é uma garantia contra retrocessos arbitrários, não contra ajustes legislativos necessários."

[126] A esse respeito, destaca-se a lição de LENZA (2020, p. 412), para quem o Estado "deve garantir a progressividade na realização dos direitos fundamentais, sendo vedado o retrocesso social sem justificativa plausível."

fundamentais[127], interpretando-se com isso a Constituição de forma dinâmica e compatível com as condições contemporâneas.

Concluiu não ter havido violação a princípios constitucionais, especialmente o da proibição do retrocesso social, mas sim uma adequação do constituinte derivado às condições sociais e econômicas vigentes[128].

Aplicou-se o mesmo entendimento em relação ao art. 3º da EC 86/2015, que passou a prever o cômputo da parcela da participação nos resultados ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural no mínimo obrigatório para a saúde, afirmando-se que não teria sido demonstrado que a alteração comprometeu o núcleo essencial do direito à saúde previsto no artigo 196 da CF/1988.

Neste sentido, decidiu o Ministro Roberto Barroso que não se pode afirmar ter havido violação ao núcleo essencial do direito à saúde, uma vez que antes da Lei nº 12.858/2013 não existia obrigatoriedade de destinação de receitas dos royalties do petróleo para a saúde, o que foi por ela estabelecido, ao destinar 25% desses recursos para a saúde.

Desta forma, apesar da mudança na metodologia de cálculo e da redução no nível de financiamento em relação ao padrão anterior, o direito à saúde teria permanecido assegurado, mantendo-se a alocação de recursos essenciais para o financiamento adequado do sistema.

Prevaleceu, portanto, o entendimento de não ter havido restrição substancial ao direito fundamental à saúde, mas apenas uma modificação na fórmula de cálculo das aplicações mínimas na área, não sendo possível se falar em desfiguração do núcleo essencial desse direito fundamental, e, por consequência, em violação aos princípios do custeio adequado dos direitos sociais e da vedação ao retrocesso social.

5.1.1.3. O conteúdo dos princípios segundo o STF

Conclui-se, assim, ter o julgamento da ADI n º 5.595/2015 reafirmado a necessidade de um controle rigoroso sobre emendas constitucionais que possam comprometer os direitos sociais fundamentais, destacando o STF a importância de se preservar o mínimo existencial e de se garantir que a utilização dos recursos públicos atenda aos objetivos da CF/1988.

---

[127] Como defende MENDES (2020, p. 460), alterações orçamentárias que respeitem o núcleo essencial dos direitos fundamentais são legítimas e necessárias para que o Estado atenda, de forma equilibrada, às demandas sociais e econômicas.

[128] Ressaltaram-se nessa passagem do voto as lições de BARROSO (2019, p. 125), segundo o qual a interpretação das normas constitucionais "ser feita de maneira a harmonizar os princípios da economicidade e da proteção dos direitos sociais".

A omissão das autoridades estatais no campo do financiamento de direitos fundamentais, seja por meio do financiamento inadequado ou ainda do retrocesso injustificado na estrutura de custeio já implementada revela-se, portanto, clara violação às normas constitucionais, devendo pautar o controle do poder reformador dos gastos sociais pelo Poder Judiciário.

Faz-se necessário, assim, um balanço entre estabilidade e inovação, garantindo-se que as alterações legislativas respeitem o núcleo essencial dos direitos fundamentais, sendo qualquer norma, mesmo oriunda do poder constituinte derivado, ilegítima caso reduza o financiamento dos direitos sociais fundamentais sem oferecer medidas compensatórias adequadas.

Assegura-se, com isso, que o dinamismo do legislador não comprometa os avanços sociais já consolidados, alinhando-se aos princípios constitucionais e ao dever de realização progressiva dos direitos humanos, de forma a se salvaguardar o financiamento mínimo dos direitos sociais mesmo em face de limitações fiscais.

Em suma, embora os princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal permaneçam como importantes instrumentos de controle judicial, sua aplicação exige ponderação e análise do contexto específico, buscando sempre assegurar o equilíbrio entre a sustentabilidade fiscal e a proteção dos direitos sociais.

Analisados os principais argumentos utilizados no julgamento da ADIN nº 5595/2015, e identificados os princípios do direito ao custeio adequado dos direitos sociais e da proibição do retrocesso fiscal como instrumentos essenciais para o exercício do controle judicial do poder de reforma dos gastos sociais, passa-se ao estudo da ADIN nº 5658/2016, por meio das qual foram impugnados os dispositivos da EC nº 95/2016, que, conforme já amplamente exposto, alterou profundamente a estrutura de financiamento dos gastos sociais no Brasil.

5.2. EC nº 95/2016: análise da ADIN nº 5658/2016

Deve-se destacar, inicialmente que a ADIN nº 5668/2016 foi extinta sem julgamento de mérito, diante do advento da EC nº 126/2022, que, além de estabelecer norma transitória em matéria de gestão fiscal, remeteu à lei complementar a formulação de um novo arcabouço fiscal.

Tal fato, no entanto, não afasta a necessidade de se analisarem as manifestações até então nelas exaradas, que, além de abordarem os princípios do direito ao custeio adequado dos direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso fiscal, dando continuidade ao

desenvolvimento do tema, trouxeram ao debate o princípio da soberania popular fiscal e da funcionalidade institucional dos direitos sociais, terceiro e quarto parâmetros fundamentais para o controle judicial do exercício do poder de reforma dos gastos sociais. Passa-se, assim, à análise da EC nº 95/2016 e das principais discussões envolvidas na ADIN nº 5658/2016.

5.2.1. Argumentos utilizados pelas partes

Argumentou-se na petição inicial da ADIN nº 5658/2016 que a EC nº 95/2016, ao promover alterações substanciais na ordem constitucional brasileira, com impacto direto, inclusive, sobre áreas sensíveis como saúde e educação, teria desestabilizado as bases materiais indispensáveis à efetivação de direitos fundamentais, a ponto de comprometer a própria identidade da CF/1988[129]. O impacto sobre os direitos fundamentais, particularmente os relacionados à saúde e à educação, seria de extrema gravidade, considerando a essencialidade dessas áreas para a concretização da dignidade da pessoa humana.

Isto porque, ao desvincular o crescimento do gasto público da arrecadação, desconsiderando as dinâmicas econômicas e sociais e prejudicando a capacidade do Estado de responder a crises e emergências, a EC nº 95/2016 teria rompido com princípios clássicos de gestão fiscal e orçamentária, como a proporcionalidade entre receitas e despesas[130].

Além disso, a instituição de um teto de gastos públicos por um período de vinte anos, impactando diretamente cinco governos presidenciais e cinco legislaturas, representaria uma severa restrição ao princípio democrático, por limitar drasticamente a liberdade de conformação do legislador no que diz respeito às escolhas orçamentárias[131], comprometendo, com isso, o atendimento das demandas materiais da população[132]. A manutenção da EC nº 95/2016 em seus moldes originais representaria uma ruptura com princípios fundamentais da CF/1988, especialmente a soberania popular e a responsabilidade fiscal democrática.

Em um país marcado por profundas desigualdades sociais, a rigidez do teto de gastos comprometeria a capacidade do Estado de promover o bem-estar social e atender às

---

[129] Como destaca CANOTILHO (2003, p. 68), "a força normativa da Constituição está intimamente ligada à sua capacidade de influenciar a realidade social e política."

[130] A esse respeito ressalta TORRES (2005, p. 213) que "a responsabilidade fiscal não é incompatível com a promoção de direitos sociais; ao contrário, deve ser um instrumento para sua realização."

[131] Segundo SILVA (2007, p. 118), "a dignidade da pessoa humana não é apenas um valor fundante, mas também um vetor de integração e interpretação do ordenamento jurídico." Desta forma, qualquer norma que comprometa os meios para efetivação desse princípio deve ser vista com desconfiança jurídica, especialmente quando seus efeitos restringem o campo de atuação do legislador por um período prolongado.

[132] Argumenta ELY (1980, p. 102) que "a jurisdição constitucional deve ser particularmente vigilante quando os processos que garantem a democracia são comprometidos."

necessidades da população. Tais alterações representariam, assim, uma violação aos limites materiais ao poder de reforma previstos no artigo 60, § 4º, incisos II e IV, da CF/1988, que vedam emendas constitucionais que comprometam a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Dessa forma, a EC nº 95/2016 teria ultrapassado o campo de atuação legítima do poder constituinte derivado, subvertendo preceitos fundamentais da ordem constitucional. Apenas com a aplicação de um controle judicial mais rigoroso seria possível se assegurar que a Constituição permaneça como um instrumento efetivo de proteção e promoção da cidadania.

Em resumo, a EC nº 95/2016 exigiria uma reflexão aprofundada sobre os limites do poder reformador, a proteção dos direitos fundamentais e a preservação das garantias democráticas.

Em sua manifestação, favorável à constitucionalidade da EC nº 95/2016, argumentou a PGR, por sua vez, que o caráter restritivo dos parâmetros de controle de constitucionalidade previstos no artigo 60 da CF/1988 impõe sua interpretação de maneira estrita, sendo, portanto, aplicáveis apenas quando há comprometimento do núcleo essencial das garantias previstas na CF/1988[133], o que não teria ocorrido em relação aos termos da EC nº 95/2016, que, ao limitarem o crescimento real das despesas públicas, visariam na verdade assegurar a sustentabilidade das instituições públicas e garantir justamente a manutenção de políticas e serviços públicos essenciais.

A AGU, por sua vez, defendeu que a medida não revogaria direitos nem reduziria o financiamento mínimo para áreas fundamentais, mas apenas estabeleceria limites para o crescimento das despesas, garantindo que a execução de políticas públicas seja mantida de forma responsável e dentro da capacidade fiscal do Estado. No que se refere à suposta ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social, destacou que tal princípio não seria absoluto, sendo possível realizar ajustes necessários à sustentabilidade fiscal desde que seja preservado o núcleo essencial dos direitos sociais.

Quanto à alegada afronta ao direito de voto, defendeu a PGR que a EC nº 95/2016 não petrificaria o novo texto constitucional[134], uma vez que os legisladores dispõem da via de nova emenda constitucional para realizar alterações que atendam às necessidades da

---

[133] Como bem observa BARROSO (2021, p. 276), "a interpretação das cláusulas pétreas deve ser feita com parcimônia, assegurando a preservação da identidade constitucional sem impedir avanços e ajustes necessários."
[134] Nas palavras de MENDES (2016, p. 348) "a Constituição não é um artefato estático; ela deve estar aberta à revisão e à adaptação por meio de mecanismos previstos no próprio texto, como a emenda constitucional".

sociedade, sustentando a AGU por sua vez que a liberdade de decisão dos parlamentares, embora relevante, não é absoluta[135].

Os argumentos favoráveis à constitucionalidade da EC nº 95/2016 se concentraram, portanto, na defesa do não comprometimento do custeio adequado dos direitos sociais e da não violação da proibição do retrocesso fiscal, bem como na observância do caráter democrático do sistema constitucional brasileiro, representando, antes, uma escolha legítima e deliberada do poder constituinte reformador.

Nesse contexto, a declaração de sua inconstitucionalidade configuraria uma verdadeira medida antidemocrática, ao inviabilizar o debate público e a deliberação parlamentar, elementos essenciais da democracia constitucional.

Verifica-se, assim, que o ajuizamento da ADIN nº 5658/2016 representou um aprofundamento dos debates inaugurados pela ADIN nº 5595/2015, por meio da qual foram impugnados os termos da EC nº 86/2015, além da ampliação das discussões de forma a abranger o princípio da soberania popular fiscal e da funcionalidade institucional dos direitos sociais.

A partir da análise de sua tramitação, pode-se, portanto, verificar de plano serem estes os princípios fundamentais que devem pautar o controle de constitucionalidade do poder de reforma dos gastos sociais.

Conforme restou demonstrado, no entanto, o conteúdo de tais princípios persiste como objeto de intensas discussões, razão pela qual faz-se necessário um aprofundamento doutrinário que permita a fixação de balizas seguras aptas a os tornar meios efetivos para o exercício do poder dever judicial de apreciação da compatibilidade das normas fiscais com o núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais fundamentais na CF/1988.

Passa-se, com isso, ao aprofundamento do estudo dos princípios, iniciando-se pelo princípio do direito ao custeio adequado dos direitos.

5.3. Princípio do direito ao custeio adequado dos direitos

A força normativa dos direitos sociais decorre de sua íntima ligação com a promoção do bem-estar coletivo, ressaltando MORAES (2022, p. 785) que “a dignidade da pessoa humana é o princípio-matriz de toda a ordem constitucional, projetando-se sobre todos os

[135] No mesmo sentido pode-se citar BONAVIDES (2020, p. 112), para quem “a liberdade política do voto parlamentar está submetida às regras constitucionais, que podem impor limites de atuação em nome do interesse coletivo.”

direitos fundamentais, inclusive os sociais", de tal forma que o respeito e a efetivação dos direitos sociais tornam-se condições imprescindíveis para sua concretização, bem como dos objetivos fundamentais da República, explicitados no artigo 3º da CF/1988, em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Quando esses direitos são expressos de maneira clara e determinada no texto constitucional, a proteção conferida deve ser máxima, limitando a discricionariedade legislativa na sua concretização. DI PIETRO (2020, p. 119) argumenta que "a efetivação dos direitos sociais não é apenas uma obrigação moral, mas uma exigência jurídica para a promoção da igualdade material e do bem-estar coletivo."

Segundo ALEXY (2014, p. 45), as normas constitucionais de direitos sociais possuem uma "dimensão de eficácia direta" que exige sua aplicação imediata, independentemente da regulamentação infraconstitucional. Esse caráter reforça a tese de que a prioridade atribuída pelo constituinte originário à concretização dos direitos sociais fundamentais deve ser interpretada como uma exigência vinculativa, emergindo o direito ao custeio adequado de tais direitos emerge como sua consequência lógica.

Observa CANOTILHO (2010, p. 21), no entanto, que, em um contexto de "progressiva carência de meios financeiros" e de "criação de expectativas que muitas vezes são sabidamente irrealizáveis" torna-se ainda mais desafiador garantir os recursos mínimos necessários à implementação de direitos sociais fundamentais previstos na CF/1988, destacando SOUZA (2018, p. 58) que "os usuários dos direitos sociais fundamentais enfrentam dificuldades significativas para competir com grupos de maior poder de mobilização e pressão política, o que agrava a vulnerabilidade de setores cruciais como saúde e educação."

LODI (2019, p. 158), por sua vez, argumenta que iniciativas legislativas que instituam medidas de austeridade fiscal têm o potencial de gerar "prejuízos gravíssimos às opções fundamentais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, decretando ferida de morte ao Estado Social em nosso país, e o abandono dos objetivos fundamentais da República de constituir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos (art. 3º, I, III e IV, CF)."

Nesse contexto, destaca o autor que tais medidas têm o potencial de inviabilizar o atendimento das despesas vinculadas aos direitos sociais, em especial da saúde e da educação, áreas que o constituinte originário elegeu como "direito de todos e dever do Estado (art. 196 e

205, CF)" e que, por isso, receberam proteção adicional por meio da fixação de percentuais mínimos de investimento no orçamento público.

A EC nº 95/2016 seria um exemplo claro desse potencial, ao impor um planejamento fiscal extremamente rígido, desvinculado do contexto político e econômico brasileiro, acentuadamente mutável conforme as circunstâncias políticas internas e internacionais, representando seus termos, portanto, à primeira vista, um desafio ao administrador público para a concretização dos direitos sociais fundamentais, uma vez que, conforme ressalta DI PIETRO (2022, p. 312) "a Administração Pública, ao ser condicionada por normas excessivamente restritivas, perde sua capacidade de responder aos desafios sociais e econômicos, prejudicando o atendimento do bem comum."

O rigor dos termos da EC nº 95/2016 transcenderia, assim, as bases do princípio da responsabilidade fiscal ao ignorar a relação entre a arrecadação e os gastos públicos, uma vez que, ao impor um limite fixo à evolução dos gastos públicos primários, desconsiderando o crescimento populacional, a inflação e as demandas sociais crescentes, geraria uma desconexão entre arrecadação e despesa, comprometendo o princípio do orçamento equilibrado.

A constitucionalização de um regime fiscal que limita drasticamente os investimentos em áreas sociais iria, portanto, de encontro aos objetivos fundamentais da CF/1988, que, ao ser concebida, visava garantir uma gestão pública orientada pelos princípios democráticos e pela flexibilidade na alocação de recursos conforme as demandas sociais e econômicas do momento advertindo BASTOS (2016, p. 132) que "a rigidez excessiva das normas orçamentárias pode levar à inefetividade dos direitos fundamentais, em razão da incapacidade estatal de atender às demandas sociais emergentes."

Parte da doutrina defende, inclusive, que a fixação de limites rígidos para as despesas primárias federais estabelecida pela EC nº 95/2016 seria uma medida sem precedentes em escala global, institucionalizante de uma visão fundamentalista do princípio da austeridade fiscal que desvirtua a própria ideia de orçamento, que, como ressalta TORRES (2014, p. 112), "é a expressão política da soberania popular em matéria financeira, devendo refletir as escolhas feitas pelo povo através de seus representantes", característica especialmente preocupante em um país como o Brasil, marcado por desigualdades sociais e regionais

profundas, onde o papel do Estado é essencial para promover investimentos para a efetivação de direitos sociais fundamentais, em especial saúde[136] e educação[137].

Desta forma, os limites impostos pela EC nº 95/2016 desconectariam a gestão pública da realidade dinâmica do país, engessando as possibilidades decisórias dos representantes eleitos e ameaçando a efetivação de direitos fundamentais, e, em última instância, o princípio democrático e o bem-estar social como nortes na definição das políticas públicas.

Ignorar as demandas crescentes da população e as oscilações econômicas ao longo do tempo comprometeria o desenvolvimento nacional[138] e a capacidade de o Estado responder eficientemente a crises e emergências.

O mesmo potencial pode ser apontado em relação à alteração promovida pela EC nº 95/2016 nos pisos da saúde e da educação, previstos no inciso I do § 2º do artigo 198 e no caput do artigo 212 da CF/1988, que configurariam garantias constitucionais essenciais à realização dos direitos fundamentais correspondentes.

Deve-se destacar que as garantias não se confundam com os próprios direitos fundamentais, já que não têm como finalidade primária a tutela de direitos subjetivos. Desta forma, sem o estabelecimento de pisos mínimos de investimento nessas áreas, as normas que positivam os direitos à saúde e à educação perderiam sua capacidade de se traduzir em realidade prática, tornando-se meras promessas normativas.

Como garantias fundamentais, os pisos constitucionais estariam vinculados à proteção das cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, IV, da CF/1988[139], que estabelece serem os

---

[136] Segundo REZENDE (2017, p. 95), "o Brasil enfrenta uma tendência de envelhecimento populacional que agrava a demanda por serviços de saúde, tornando insustentável qualquer congelamento prolongado dos investimentos."

[137] Como bem afirma TORRES (2014, p. 221), "a educação é condição essencial para a promoção da cidadania e do desenvolvimento econômico, exigindo investimentos robustos e progressivos."

[138] Com o reajuste dos pisos limitados à inflação, haveria uma redução progressiva da participação da educação no orçamento em relação ao PIB.

[139] Embora os pisos de gastos com saúde e educação estejam previstos em normas localizadas fora do Título II da Constituição Federal, isso não impede que sejam reconhecidos como normas dotadas de fundamentalidade material. Tal afirmação é corroborada pelo § 2º do artigo 5º da Constituição, que dispõe: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."
Com base nesse dispositivo, inclusive, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu como cláusulas pétreas princípios fundamentais localizados fora do Título II da Constituição, como ocorrido no julgamento da ADI 939, /1993), na qual se suscitou a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 2º da EC n. 3/93, que excepcionava a aplicação do princípio da anterioridade tributária ao Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Apesar de o princípio da anterioridade estar disposto no artigo 150, III, b, fora do catálogo expresso de direitos e garantias fundamentais, o STF reconheceu sua natureza de cláusula pétrea, por ser essencial à preservação da segurança jurídica e dos direitos dos contribuintes.

direitos e garantias individuais, e, por extensão, os sociais, intangíveis, não podendo ser abolidos ou reduzidos por emenda constitucional[140].

As disposições constitucionais que instituem os pisos de gastos em saúde integrariam, assim, o núcleo essencial dos direitos humanos e fundamentais correspondentes, sendo sua previsão clara demonstração da intenção do constituinte de atribuir a esses direitos uma posição de destaque no conjunto dos direitos sociais, conferindo-lhes prioridade no orçamento público. Ao viabilizarem a efetividade de direitos fundamentais, integrariam, portanto, o núcleo da CF/1988, constituindo verdadeira cláusulas pétreas implícitas que não podem ser objeto de supressão ou mesmo mitigação.

Sua revogação ou redução teria como efeito dissolver as bases materiais mínimas necessárias para a preservação e efetividade dos direitos fundamentais à saúde e à educação. Tal medida não apenas inviabilizaria o cumprimento desses direitos, mas também comprometeria o compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana[141] e a promoção de uma sociedade justa e solidária.

Configurariam, desta forma, os pisos constitucionais de gastos com saúde e educação instrumentos indispensáveis para a concretização de direitos fundamentais e para a promoção do bem-estar da população. Sem esses pisos, as normas que garantem tais direitos sociais seriam esvaziadas de conteúdo, comprometendo a realização dos objetivos fundamentais da República, previstos no já mencionado artigo 3º da CF/1988, como a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do desenvolvimento nacional, em clara violação do princípio do direito ao custeio adequado dos direitos sociais.

Por meio das regras impositivas de gastos mínimos, o constituinte promoveu um modelo de desenvolvimento humano e social baseado na dignidade da pessoa humana. Esse modelo reconhece que a realização do assim chamado mínimo existencial sociocultural é indispensável para assegurar uma cidadania efetiva e inclusiva, que vá além de uma mera formalidade jurídica. Os direitos à saúde e à educação, nesse contexto, são pilares fundamentais de um projeto de sociedade que busca a igualdade, a justiça social e a universalização de oportunidades.

---

[140] Como pontuado por MORAES (2020, p. 515), "a proteção das cláusulas pétreas garante a estabilidade das normas fundamentais, assegurando a manutenção do Estado Democrático de Direito."

[141] Destaca SILVA (2021, p. 122) que "o princípio da dignidade da pessoa humana é o fundamento sobre o qual se assenta a Constituição de 1988, exigindo que os direitos sociais não sejam apenas declarações formais, mas objetivos concretos a serem alcançados."

Em tese, portanto, ainda que reformas constitucionais possam ser admitidas no Brasil, qualquer modificação que implique restrições às despesas primárias que venham a afetar o custeio dos direitos sociais gerais, ou ainda a redução dos pisos mínimos de financiamento de direitos específicos, caso da saúde e educação deveria ser considerada inconstitucional[142].

Ocorre que, se por um lado a imprevisibilidade que gere a gestão fiscal brasileira impede a fixação de normas extremamente restritivas à atuação do gestor fiscal, a inflexibilidade absoluta, mesmo em situações de evidente crise fiscal e desequilíbrio das contas públicas pode gerar o caos financeiro e ao final a própria paralisia do sistema de financiamento dos direitos sociais fundamentais e o colapso do princípio do direito ao custeio adequado dos direitos.

A solução do dilema, portanto, como de costume, parece estar no meio termo. Não se discute que a fundamentalidade material das normas acerca do financiamento dos direitos sociais, em especial daquelas que instituem os pisos de gastos com saúde e educação, decorre do fato de que tais disposições estabelecem as condições materiais mínimas para a efetivação desses direitos.

Não há controvérsia, tampouco, quanto à caracterização dos direitos sociais como cláusulas pétreas no sistema constitucional brasileiro. Embora o texto literal do artigo 60, §4º, IV, da CF/1988 mencione apenas os direitos e garantias individuais como cláusulas pétreas, a evolução da interpretação constitucional ampliou esse conceito para abarcar também os direitos sociais[143].

A doutrina constitucional reconhece, assim, amplamente que os direitos sociais são inerentes à dignidade da pessoa humana, nas palavras de MORAES (2021, p. 79) o "princípio fundante do Estado Democrático de Direito", que confere "proteção reforçada aos direitos sociais como instrumentos essenciais para a realização de uma existência digna", integrando, portanto, o núcleo intangível da CF/1988.

As normas que disciplinam o financiamento dos direitos sociais, no entanto, não constituem um fim em si mesmo, representado, na verdade, a tentativa de se estabelecerem patamares sustentáveis de destinação de recursos que assegurem sua concretização mínima e inegociável. Desta forma, normas que limitem o aumento global das despesas primárias, como

---

[142] Como destaca BASTOS (1999, p. 312), "a flexibilidade do processo de reforma não pode jamais legitimar alterações que desfigurem o núcleo essencial da Constituição, especialmente no tocante aos direitos fundamentais."

[143] Tal compreensão decorre da ausência de hierarquia entre os direitos fundamentais, sejam eles de primeira geração (direitos civis e políticos), segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais) ou terceira geração (direitos difusos e coletivos). Todos constituem limites materiais à alteração da ordem constitucional e são indispensáveis à preservação da dignidade da pessoa humana, fundamento essencial do Estado Democrático de Direito).

o teto de gastos instituído pela EC n. º 95/2016, bem como alterem pisos de custeio de gastos estabelecidos constitucionalmente não representam necessariamente uma violação ao princípio do direito ao custeio adequado dos direitos sociais.

O poder constituinte derivado, ao eventualmente aprovar um regime de contenção de gastos públicos pode, em última instância, em vez de atentar contra o financiamento adequado dos direitos sociais, contribuir para sua efetivação, ao restaurar a confiança na sustentabilidade fiscal do Estado.

Isto porque os direitos sociais, por sua natureza prestacional, estão intimamente associados à disponibilidade orçamentária do Estado, de tal forma que, como lembra BARROSO (2015, p. 174), demandam um "papel ativo do Estado, que deve organizar e alocar recursos financeiros e humanos para a sua concretização".

Desta forma, conforme lembra GIACOMONI (2020, p. 97), "em períodos de crescimento econômico, é possível ampliar políticas públicas e serviços que promovem esses direitos." Entretanto, em cenários de retração financeira, gestores públicos e legisladores enfrentam o desafio de reduzir o nível de prestação desses serviços, de forma a garantir o equilíbrio orçamentário e o controle das finanças públicas.

Ademais, embora os direitos sociais vinculem o constituinte derivado, demandando a instituição de uma estrutura financeira que permita sua concretização por meio do financiamento adequado de políticas públicas, eles não configuram, em sua essência, preceitos hábeis a ensejar a substituição do protagonismo normativo do Poder Legislativo pelo controle do Poder Judiciário, a quem cabe, unicamente, sanear excessos ou omissões injustificadas cometidas no exercício da atividade legislativa.

BARCELLOS (2008, p. 66), inclusive, enfatiza que "o Judiciário tem um papel de garantir que os direitos sejam concretizados dentro dos limites constitucionais, mas não pode substituir a discricionariedade legislativa". Em outras palavras, cabe ao Poder Judiciário assegurar que o constituinte atue em conformidade com os parâmetros constitucionais, sem, contudo, usurpar a competência política do Legislativo.

As normas de direitos sociais dirigem-se ao legislador como normas de ação, orientando sua atuação para concretizar os direitos fundamentais em consonância com os limites impostos pelo contexto político e econômico. Isso demanda uma ponderação constante entre a promoção dos direitos sociais e o princípio da sustentabilidade orçamentária. Transformar essas normas em objeto de controle judicial direto sobre o Legislativo poderia implicar, como alerta MELLO (2009, p. 123), "um indesejável deslocamento da ponderação política para o âmbito judicial."

Conclui-se, portanto, conforme ressalta CANOTILHO (2012, p. 547), que a gestão orçamentária, nela incluída a formulação das fontes de financiamento dos direitos sociais, permanece no campo da discricionariedade legislativa, desde que observados os limites constitucionais e a preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A análise da viabilidade de concretização dos direitos sociais cabe primordialmente ao Poder Legislativo, que possui legitimidade democrática para realizar as escolhas orçamentárias necessárias, cabendo ao Poder Judiciário, nas palavras de BARROSO (2015, p. 190) restringir-se a garantir que o núcleo essencial dos direitos sociais seja respeitado, evitando invadir decisões políticas realizadas pelo poder constituinte reformador ou pelo legislador infraconstitucional.

A questão, assim, concentra-se na comprovação pelo poder de reforma dos gastos sociais, no exercício do contraditório inerente ao processo judicial, que as medidas tomadas se inserem em um contexto de desequilíbrio fiscal, e que as alterações implementadas, além de imprescindíveis e pautadas pelo princípio da proporcionalidade, ensejarão, em última instância, em um avanço na concretização dos direitos sociais fundamentais, densificando-se, assim, o próprio princípio do direito aos custeio adequado dos direitos sociais.

Conforme observa TORRES (2019, p. 88), "a gestão do orçamento público deve ser norteada pela responsabilidade fiscal, mas sem comprometer a garantia dos direitos fundamentais, especialmente os sociais". Assim, embora a contenção de despesas seja justificável para prevenir o colapso financeiro do Estado, a prioridade orçamentária deve permanecer voltada à concretização dos direitos sociais.

Ainda que não se possa afirmar ser o caso da EC nº 95/2016, uma vez que as ADIs que impugnaram seus termos foram extintas sem julgamento de mérito diante do advento no novo arcabouço fiscal, conforme já exposto, encerrando-se, assim, a dialética processual antes das considerações acerca dos impactos de seus termos, boa parte da doutrina afirma ter sido ela medida imprescindível para a busca da retomada da sustentabilidade das contas públicas no Brasil.

Neste sentido AFONSO (2017, p. 28), para quem o teto de gastos constituiu "uma tentativa de reconciliar a necessidade de disciplina fiscal com a preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, especialmente em um ambiente de crise econômica", e GIACOMONI (2020, p. 115), que defendeu ser ele uma "resposta à necessidade de conciliar a proteção dos direitos sociais com a sustentabilidade econômica, um princípio essencial para a continuidade da prestação dos serviços públicos."

Conclui-se, portanto, que a compatibilidade entre medidas fiscais restritivas que venham a afetar o financiamento dos gastos sociais e o princípio do direito ao custeio adequado dos direitos sociais pressupõe, em atenção às lições de CANOTILHO (2003, p. 351) para quem "a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais impede que decisões legislativas ou administrativas desvirtuem ou esvaziem o conteúdo mínimo necessário à realização desses direitos", a comprovação motivada da imprescindibilidade da medida e de que, em última instância, representará um ganho em escala, ainda que a médio e longo prazos, na efetivação do direito financiado, sendo esta a verificação a ser realizada pelo Poder Judiciário no âmbito de eventuais ações de controle de constitucionalidade.

5.4. Princípio da proibição do retrocesso fiscal

Dando continuidade ao estudo dos princípios que regem o financiamento dos direitos sociais fundamentais, passa-se à abordagem do princípio da proibição do retrocesso social, que, uma vez analisado sob uma perspectiva constitucional-orçamentária, e não meramente administrativa[144], apresenta-se como baliza essencial para o controle judicial do poder de reforma das fontes de financiamento dos gastos sociais[145].

Também conhecido como proibição da revolução reacionária, regra do não retorno da concretização ou, simplesmente, proibição do retrocesso, desempenha função crucial na proteção de avanços coletivos, evitando, conforme ensina CANOTILHO (2003, p. 338), que direitos sociais já conquistados "sejam eliminados ou reduzidos sem justificativa adequada", garantindo-se, assim, em última instância, a manutenção de um patamar mínimo de proteção[146].

---

[144] Explica SOUZA (2007, p. 748) que o princípio era originalmente dirigido ao legislador ordinário, com o objetivo de impedir retrocessos nos níveis de prestação concretizadora de direitos sociais. Em outras palavras, buscava proteger a implementação de direitos sociais de maneira a garantir a continuidade do progresso social.

[145] Ainda que dotado de ampla margem para a alteração do texto constitucional, o poder constituinte derivado não pode fazê-lo de forma a desvirtuar a estrutura criada pelo poder constituinte originário e aperfeiçoada ao longo do tempo pelo constituinte derivado.

[146] O princípio teve sua origem na jurisprudência europeia, com destaque para a Alemanha e Portugal. Na Alemanha, ganhou força nos anos 1970 em um contexto de instabilidade que ameaçava direitos previamente consolidados. Era então conhecido como a teoria da irreversibilidade e estava intimamente ligado à proteção de direitos de propriedade. Conforme explica CANOTILHO (2003, p. 260), visava oferecer proteção jurídica a direitos que não estavam consagrados explicitamente na Constituição.

Corolário da efetividade dos direitos sociais, o princípio da proibição do retrocesso social funciona como barreira à regressão de políticas públicas já implementadas para atender demandas sociais fundamentais. Conforme ensina BARROSO (2001, p. 158), decorre do Estado Democrático e Social de Direito e encontra suporte em pilares como a dignidade da pessoa humana, a máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, a proteção da confiança e a própria noção de mínimo existencial.

Constitui, portanto, elemento central na efetivação dos direitos fundamentais, ao assegurar um padrão mínimo de continuidade das conquistas normativas já alcançadas, uma vez que, conforme ressalta NOVELINO (2021, p. 224), "o retrocesso social constitui uma violação ao princípio da dignidade humana, na medida em que impede a manutenção dos avanços jurídicos conquistados em prol da sociedade."

A vedação ao retrocesso social, portanto, enquanto princípio constitucional implícito, busca assegurar que as conquistas em matéria de direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, não sejam arbitrariamente suprimidas. Trata-se de uma decisão clara do constituinte em favor da proteção de avanços históricos na efetivação de direitos. Conforme argumenta SILVA (2020, p. 325), "o princípio da vedação ao retrocesso é uma garantia contra a reversão de direitos fundamentais, especialmente os sociais, que possuem caráter progressivo e vinculam o legislador."

Ressalta OLSEN (2008, p. 165), inclusive, que a vedação ao retrocesso é particularmente relevante quando há imposições legislativas específicas na Constituição, ou quando alterações legislativas acarretam situações de inconstitucionalidade por omissão.

5.4.1. O advento da perspectiva financeira da proibição do retrocesso social

No contexto brasileiro, conforme já exposto, a adoção de medidas pelo constituinte derivado que refletiram no financiamento dos direitos sociais fundamentais, em especial as implementadas pelas já abordadas EC nº 86/2015 e EC nº 95/2016, gerou amplo debate acerca da violação do princípio do retrocesso social.

A questão de até que ponto medidas como a fixação de teto de gastos primários, a alteração da base de cálculo de gastos sociais mínimos e a desvinculação de recursos sociais impactam a manutenção e o avanço de políticas públicas que asseguram o mínimo existencial tornou-se central no cenário jurídico nacional, causando ampla divisão na doutrina nacional.

Diferentemente, no entanto da discussão tradicionalmente realizada, passou-se a discutir a aplicabilidade do princípio segundo a perspectiva do dever de preservação das

fontes de custeio dos direitos sociais por parte do constituinte derivado, e não mais pela sua concretização pelo administrador pública pura e simplesmente pela alocação de recursos via LOA, tema já amplamente explorado no debate acerca da efetivação judicial dos direitos sociais fundamentais.

Desta forma, as discussões se concentraram em uma perspectiva financeira-orçamentária do princípio, demandando-se uma releitura das concepções já consolidadas que permita sua aplicação no controle do poder reformador fiscal das fontes de custeio dos gastos sociais.

Diante disso, embora não se possa afastar a necessidade de estudo das posições tradicionais acerca do princípio da proibição do retrocesso social, exige-se que se dê ênfase às posições doutrinárias que abordaram especificamente as alterações promovidas pelas referidas emendas, em especial a EC nº 95/2016.

5.4.2. Doutrina nacional pós EC nº 95/2016

Diversos foram os defensores da inconstitucionalidade das medidas adotadas pela EC nº 95/2015. Para eles, a imposição de medidas como o congelamento de despesas relativas aos direitos sociais pelo prazo de 20 anos, em especial das relativas à saúde e educação, além de impedir a ampliação dos beneficiários desses direitos, comprometeria a cobertura até então realizada, significando que as populações mais vulneráveis, que dependem diretamente do financiamento público nessas áreas, enfrentariam uma diminuição da qualidade e do alcance dos serviços prestados.

É o caso de VIEIRA e LIMA (2017, p. 210), ao afirmarem que embora se possam estabelecer mecanismos para o controle fiscal, as medidas neste sentido instituídas não devem "implicar a redução da proteção a direitos fundamentais, especialmente quando já se encontram em níveis insuficientes para atender às demandas sociais", o que teria ocorrido com a edição da EC nº 95/2016.

No mesmo sentido SOUZA (2007, p. 751), para quem, uma vez concretizado um direito, "o Estado teria o dever de não o suprimir, mesmo diante de mudanças em políticas públicas". Desta forma, "se uma prestação é realizada e posteriormente reduzida sem justificativa", o que, no seu entendimento, ocorreu no âmbito da EC nº 95/2016, "tal ato pode gerar declaração de inconstitucionalidade por omissão, conectando o princípio às ideias de segurança jurídica e proteção da confiança."

SCAFF (2004, p. 112), por sua vez, defendeu que as alterações implementadas representariam “a supressão pura e simples do próprio núcleo essencial legislativamente concretizado” dos direitos sociais, atingindo diretamente “a dignidade da pessoa humana.” Segundo o autor, tal supressão é inadmissível, especialmente em relação às prestações mínimas indispensáveis para uma vida digna (o que é mais evidente em se tratando dos direitos à saúde e à educação, direitos sociais vinculados ao mínimo existencial).

Acrescentou, por fim, que nesses casos a objeção da “reserva do possível” não pode prevalecer, dado que a proteção do mínimo existencial está intrinsecamente ligada à própria essência dos direitos fundamentais sociais, destacando por fim que, enquanto o piso de gasto público constitucionalmente imposto não for plenamente executado, sequer se pode considerar legítima a invocação recorrente da assim chamada reserva do possível como argumento para bloquear medidas judiciais que determinam ao poder público o fornecimento de prestações materiais essenciais.

O princípio da proibição do retrocesso social impediria, portanto, para a defensores da inconstitucionalidade das medidas, a revogação ou redução de normas que tenham efetivado direitos fundamentais.

Neste sentido, alerta BONAVIDES (2021, p. 134) que “a restrição orçamentária em setores essenciais não apenas agrava as desigualdades sociais, mas também compromete a própria legitimidade das instituições democráticas”, sendo complementado por SARLET (2020, p. 389), que ressalta não poder a reserva do possível “ser utilizada como subterfúgio para justificar a omissão estatal frente às garantias mínimas exigidas pelo princípio da dignidade humana.”

Como destaca SILVA (2005, p. 111), “os direitos sociais exigem prestações positivas do Estado para sua efetivação e, por isso, requerem mecanismos que impeçam retrocessos que comprometam sua garantia mínima.”

Assim, embora seja facultado aos órgãos legitimados pelo voto popular decidir sobre alocações superiores aos pisos estabelecidos, a aplicação dos recursos mínimos, conforme definido pelas normas constitucionais, seria obrigatória. Essa obrigatoriedade reflete o compromisso do constituinte com a preservação e efetivação dos direitos fundamentais, colocando os pisos de gastos como barreiras intransponíveis à redução de investimentos nessas áreas.

A perspectiva de redução dos recursos destinados ao financiamento dos direitos sociais fundamentais trazida pela EC nº 95/2016, em especial dos direitos à saúde e à educação representaria, portanto, uma mitigação inaceitável da essência protetora dos direitos

sociais, que são reconhecidos como direitos fundamentais de segunda geração. Esses direitos não apenas exigiriam uma atuação positiva do Estado, como também estariam diretamente relacionados à garantia de condições mínimas para a dignidade humana e a inviolabilidade da vida, advertindo MELLO (2022, p. 78), a esse respeito, que "a supressão de garantias fundamentais asseguradas por normas constitucionais" configura afronta direta aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito."

No caso do artigo 212 da CF/1988, que estabelece o piso de gastos para o direito à educação, sua inclusão no texto originário da CF/1988 refletiria o compromisso fundamental com a garantia desse direito como base para o desenvolvimento humano e social, afirmando SILVA (2019, p. 252) que seriam "os gastos mínimos com educação expressão do dever estatal de viabilizar o acesso universal ao ensino, essencial à formação de cidadãos conscientes e aptos a exercerem plenamente seus direitos."

No que se refere ao artigo 198, § 2º, I da CF/1988, que fixa o piso de gastos com saúde, embora, conforme já exposto, tenha sido introduzido por emenda constitucional, sua incorporação ao texto constitucional conferiu-lhe *status* de norma protetora de um direito fundamental, de tal forma que a inclusão elevou o piso de gastos com saúde, anteriormente previsto em lei complementar, ao patamar de garantia constitucional, consolidando-o como parte do "patrimônio jurídico da cidadania". Desta forma, conforme ensina CANOTILHO (2020, p. 311), "a vinculação orçamentária à concretização dos direitos sociais constitui salvaguarda contra retrocessos indevidos e expressa o compromisso do Estado com os mais vulneráveis."

O STF, no âmbito do julgamento da ADPF 45/DF, também reforçou essa ideia ao reconhecer que "a aplicação de recursos mínimos em saúde e educação constitui dever jurídico do Estado, como expressão do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais."

Por outro lado, críticas ao princípio do retrocesso social frequentemente ressaltam a indeterminação do conteúdo dos direitos fundamentais sociais na CF/1988, bem como a necessidade de adaptação do Estado às mudanças econômicas e sociais. A proibição do retrocesso social, conforme alerta CANOTILHO (2003, p. 260), embora relevante, não pode impedir que crises econômicas e recessões impactem as políticas públicas e os direitos sociais, devendo restringir-se a limitar a reversibilidade dos direitos adquiridos, sem, no entanto, ter o poder de proteger tais direitos contra as circunstâncias econômicas adversas.

Diante disso, defenderam diversos doutrinadores que o estabelecimento de um limite global para os gastos públicos, ainda que por um período prolongado, não implicaria, por si

só, a anulação ou o esvaziamento dos direitos fundamentais. A garantia do financiamento desses direitos estaria preservada por meio dos pisos mínimos constitucionais de investimentos em saúde e educação, como previsto nos referidos artigos 198 e 212 da CF/1988, ainda que igualmente reformulados. É o caso de MENDES, COELHO e BRANCO (2019, p. 254), para quem "os pisos mínimos garantem a proteção de uma esfera básica de direitos, mesmo em contextos de austeridade fiscal."

Não se identificaria, assim, na EC nº 95/2016 qualquer afronta à cláusula pétrea dos direitos e garantias fundamentais. Como os demais princípios constitucionais, a proibição ao retrocesso do custeio dos gastos sociais não é absoluta, admitindo-se sua relativização, desde que o núcleo essencial do direito social envolvido não seja atingido pela alteração legislativa. Isso significa que o legislador não está impedido de ajustar normas concretizadoras de direitos sociais, especialmente em cenários de crise econômica ou fiscal, desde que preserve as condições mínimas indispensáveis para a proteção e efetividade desses direitos. A esse respeito, destaca ALEXY (2002, p. 87) que "os princípios, diferentemente das regras, admitem ponderação e relativização em face de outros valores constitucionais."

Portanto, a vedação se daria em relação à supressão total ou o esvaziamento absoluto de normas concretizadoras de direitos fundamentais sociais, o que não teria ocorrido com a edição da EC nº 95/2016. Suas alterações teriam preservado o núcleo essencial dos direitos sociais e assegurado sua efetivação mínima, permanecendo compatíveis com o ordenamento constitucional, ainda que impliquem ajustes nas políticas públicas ou nos instrumentos legislativos. Teria sido observada, portanto, a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o que, nas palavras de SARLET (2015, p. 134), "é um imperativo categórico para a preservação da dignidade humana e da ordem constitucional."

Em suma, a EC nº 95/2016, ao estabelecer o teto global de gastos públicos, não teria eliminado ou comprometido a essência dos direitos sociais, inclusive dos direitos à saúde e à educação, que continuariam garantidos pelos pisos constitucionais, assegurando-se a manutenção de uma proteção mínima.

A EC nº 95/2016 não eliminaria, nem esvazia esses direitos, impondo, na verdade, um imprescindível limite global às despesas primárias, de forma a conter o crescimento real dos gastos públicos. Essa medida, embora restritiva, não constituiria um corte direto ou específico nas áreas de saúde e educação.

A estrutura orçamentária prevista pela EC nº 95/2016 preservaria, assim, a autonomia do Chefe do Executivo, que permanece responsável por alocar as verbas públicas nas áreas prioritárias, como saúde e educação, de acordo com as demandas populacionais e dentro do

limite global de despesas primárias imposto pela norma. O financiamento desses direitos fundamentais, portanto, continuaria garantido, ainda que sob condições de contenção fiscal. Nesse sentido, MEDEIROS (2020, p. 78) ressalta que "a priorização dos recursos é uma medida essencial para o equilíbrio das contas públicas sem comprometer direitos fundamentais."

A EC nº 95/2016, portanto, deveria ser analisada como uma medida de gestão fiscal que não inviabilizaria o exercício do direito fundamental à saúde e à educação, mas delega ao Poder Executivo a tarefa de priorizar essas áreas dentro do teto global de gastos. O foco seria, assim, o de otimização dos recursos disponíveis, sem comprometer os pisos constitucionais estabelecidos para essas áreas.

Desta forma, ainda que os ajustes orçamentários tenham representado uma restrição temporária à expansão de políticas públicas, não se poderia considerar que a norma afronta o princípio da proibição de retrocesso social ou viole cláusulas pétreas, uma vez que o núcleo essencial dos direitos sociais teria permanecido intacto.

5.4.3. O conceito do princípio da proibição do retrocesso fiscal

Diante dos argumentos expostos, a discussão sobre o retrocesso social deve ser vista como um campo de equilíbrio entre as necessidades de ajuste fiscal e a proteção de garantias constitucionais. Como conclui PEREIRA (2019, p. 54), "a adoção de mecanismos de contenção fiscal pode ser compatível com a manutenção de direitos fundamentais, desde que bem implementada."

Desta forma, o equilíbrio entre a atividade legislativa, em especial a atuação do constituinte derivado e a fiscalização judicial é essencial para assegurar a estabilidade e a progressividade dos direitos sociais, garantindo que o ordenamento jurídico continue promovendo a dignidade humana e o bem-estar da coletividade.

Atribuir um caráter absoluto ao princípio da proibição de retrocesso fiscal implicaria subtrair do Poder Legislativo uma de suas funções mais essenciais: a de revisar e modificar seus próprios atos em resposta às demandas sociais e econômicas de cada momento histórico.

Essa flexibilidade é fundamental em um sistema democrático, no qual o legislador deve ser capaz de adaptar as normas às condições políticas, econômicas e sociais, desde que respeite os limites constitucionais, especialmente o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, DWORKIN (1999, p. 112) argumenta que "a interpretação da

lei deve sempre buscar o equilíbrio entre princípios, considerando as necessidades da coletividade."

Segundo NABAIS (2007, p. 188), "o problema da atual dimensão do Estado apenas se pode solucionar (ou atenuar) através da moderação do intervencionismo estatal, moderação que implicará, quer o recuo na assunção das modernas tarefas sociais, traduzidas na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, quer mesmo o abandono parcial de algumas tarefas tradicionais", reforçando VIEIRA e LIMA (2017, p. 212) que, "em tempos de crise econômica, a estabilidade dos direitos sociais não deve ser um entrave ao desenvolvimento, mas um pilar para uma sociedade mais justa e igualitária."

Lembra CANOTILHO (2003, p. 260) que uma proibição absoluta da retroatividade de normas poderia engessar as instâncias legislativas, impedindo avanços e adaptações necessárias para atender às demandas de justiça e ordenação social previstas na Constituição, observando ABRAHAM (2020, p. 95), por sua vez, que "a maior preocupação que surge com essa proposta - não obstante louvarmos toda e qualquer medida que imponha responsabilidade fiscal e razoabilidade nos gastos públicos", e, por consequência, de qualquer outra que imponha restrições ao financiamento dos gastos sociais, "é a imposição de limitação ao crescimento dos gastos com saúde, educação e demais direitos sociais e fundamentais", reflexão que nos remete ao grande desafio moderno da gestão pública abordado no primeiro capítulo do trabalho de se equilibrar responsabilidade fiscal com a manutenção de investimentos em setores essenciais[147].

Assim, o reconhecimento do princípio da vedação do retrocesso social reflete o compromisso de assegurar que avanços sociais não sejam desfeitos de maneira arbitrária ou

---

[147] Defende ABRAHAM (2020, p. 97), ainda, que os percentuais constitucionais mínimos garantidos para a saúde e a educação "não podem ser restringidos e nem convertidos em percentuais máximos, afinal, a pretendida limitação financeira poderá trazer ainda mais restrições orçamentárias e, por decorrência, mais prejuízos para a sociedade nesses importantes setores."

Tal visão está em consonância com o princípio da vedação ao retrocesso social, o qual, segundo OLSEN (2008, p. 164), insere-se em um "processo de balanceamento de bens jurídicos, direitos fundamentais e valores em conflito", utilizando a proporcionalidade como parâmetro de constitucionalidade das restrições que não estejam expressamente autorizadas pela Constituição.

Como alternativa, ABRAHAM (2020, p. 100) propõe medidas menos restritivas, como "a manutenção do crescimento das despesas públicas prioritárias, com a fixação de teto apenas para as despesas consideradas como 'secundárias' e "a inclusão de um percentual de crescimento anual para despesas prioritárias, como educação, saúde e demais direitos fundamentais, a ser agregado à variação inflacionária." Essa abordagem reflete uma tentativa de conciliar os princípios da responsabilidade fiscal e do progresso social.

desproporcional, contribuindo para a estabilidade e a proteção jurídica de direitos fundamentais.

Desta forma, embora os direitos sociais sejam considerados fundamentais, eles não podem ser tratados de forma dissociada da realidade financeira do Estado, ressaltando SILVA (2014, p. 181) que "a mudança no sistema econômico exige a mudança no sistema social", destacando que os direitos sociais têm custos que devem ser levados a sério. Logo, o direito às prestações estaria condicionado à disponibilidade orçamentária, conforme preconiza o princípio da reserva do possível, segundo o qual os direitos sociais existem apenas quando e enquanto houver recursos financeiros para sustentá-los.

Como aponta GIAMBIAGI (2018, p. 45), "o controle do crescimento das despesas é um passo necessário para garantir a sustentabilidade fiscal no longo prazo", ressaltando SILVA (2012, p. 211) que "a aplicação dos direitos fundamentais deve sempre considerar as circunstâncias concretas, sem perder de vista a preservação de seu conteúdo essencial".

O objetivo central, portanto, de medidas de contenção fiscal deve ser o de conter o crescimento desenfreado das despesas primárias, promovendo a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas, abordagem que busca evitar crises econômicas mais severas que poderiam comprometer a capacidade do Estado de prover serviços públicos essenciais no longo prazo.

O princípio do retrocesso social não pode, portanto, ser analisado de forma isolada, devendo ser considerado no contexto de transformações sociais e econômicas. CROIRIE (2013, p. 36) observa que, embora direitos fundamentais não sejam absolutos, qualquer retrocesso deve ser tratado como exceção e condicionado a critérios claros e justificáveis. É necessário equilibrar as mudanças sociais com a proteção de direitos já consolidados, mantendo o compromisso com a proporcionalidade e a justiça.

Enfatiza SILVA (2014, p. 185) a necessidade de equilíbrio e justiça distributiva na alocação de recursos, considerando as oscilações entre ciclos de crescimento e recessão econômica. Adverte o autor que, apesar de sua relevância, o princípio da reserva do possível não pode ser usado como um subterfúgio para justificar a inércia estatal, no que é complementado por CANOTILHO (2003, p. 260), ao afirmar que "quando um direito econômico, social ou cultural constitucionalmente garantido atinge certo nível de realização legal", é possível conceber ações judiciais contra retrocessos ou desigualdades, argumentando, ainda, que "o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados deve ser considerado constitucionalmente protegido, sendo inconstitucionais medidas que anulem esse núcleo sem oferecer esquemas alternativos ou compensatórios."

Segundo PIOVESAN (2013, p. 127), o princípio da proibição do retrocesso social "atua como um mecanismo de salvaguarda contra a deterioração das conquistas sociais já alcançadas, exigindo justificativas robustas para quaisquer medidas regressivas."

No mesmo sentido, lembra FONTE (2013, p. 232) que a proibição do retrocesso social impede a "supressão ou redução injustificada do nível de concretização – por intermédio de direitos ou garantias – da Constituição por parte do legislador." Destaca o autor que, "uma vez ditadas as leis necessárias à eficácia de disposições constitucionais de que delas dependem, não poderia o legislador simplesmente suprimi-las ou reduzi-las sem apresentar razões capazes de superar o princípio que veda o retrocesso, recriando uma omissão inconstitucional."

É essencial, portanto, que o Estado busque maneiras de conciliar limitações financeiras com a garantia de direitos sociais básicos, promovendo a dignidade da pessoa humana e assegurando um mínimo existencial para todos os cidadãos.

Mas como alcançar esse objetivo de uma maneira segura? A resposta à questão representa justamente o conteúdo do princípio da proibição do retrocesso social, e sua definição é imprescindível para que se dê segurança ao controle judicial do poder de reforma dos gastos sociais.

MENDES (2015, p. 213) ressalta que a teoria relativa do núcleo essencial dos direitos sociais propõe que a definição do alcance do princípio da proibição do retrocesso social ocorra com base no princípio da proporcionalidade, garantindo estabilidade e segurança jurídica sem comprometer a flexibilidade necessária para adaptações legislativas. Assim, é fundamental que qualquer alteração nos direitos sociais seja avaliada à luz dos princípios constitucionais fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana.

Ademais, é fundamental considerar igualmente o princípio da proteção da confiança, que reforça a necessidade de se manter um padrão mínimo de proteção social, estabelecendo, nas palavras de SARLET (2010, p. 35), limites ao retrocesso, de forma a assegurar que o Estado não frustre as expectativas legítimas criadas em relação aos cidadãos.

Em um Estado Democrático de Direito, é essencial que os cidadãos possam confiar na continuidade das condições básicas de vida, garantindo-se, conforme ressalta CANOTILHO (2013, p. 260), que não se possa "retroceder em seus compromissos essenciais de justiça social."

A dignidade da pessoa humana, valor supremo e fundamento do Estado brasileiro, exige, portanto, um ambiente jurídico estável que permita aos indivíduos planejar suas vidas com segurança. Como ensina SARLET (2017, p. 143), "a dignidade da pessoa humana não é

compatível com um cenário de incerteza jurídica, no qual os direitos e posições jurídicas possam ser subitamente alterados." Assim, a dignidade não é plenamente respeitada em contextos de instabilidade jurídica que inviabilizem a confiança nas instituições e na manutenção das conquistas sociais e individuais.

A doutrina e a jurisprudência constitucional têm frequentemente aplicado o princípio da proteção da confiança em contextos relacionados à salvaguarda de direitos adquiridos e a medidas de cunho retroativo, consagrando-se o princípio como um pilar fundamental do Estado de Direito. Como afirma BARROSO (2021, p. 112), "o Estado de Direito não pode subsistir sem a confiança dos cidadãos na previsibilidade das normas e no respeito às garantias fundamentais." Trata-se de um princípio estruturante que concretiza os fundamentos do Estado Democrático de Direito, conferindo estabilidade e previsibilidade às relações sociais e jurídicas[148].

No entanto, a aplicação deste princípio não se limita a tais casos. A proteção da confiança, associada ao princípio da proporcionalidade, também pode alcançar as expectativas de direitos, exigindo, nesses casos, a adoção de regras de transição razoáveis para mitigar impactos abruptos. Como pontuado por MORAES (2019, p. 88), "a confiança legítima está diretamente associada ao princípio do Estado de Direito, assegurando previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas."

O princípio da proteção da confiança, elemento central do Estado de Direito, está intrinsecamente ligado à estabilidade da ordem jurídica e à continuidade das relações jurídicas. Conforme CANOTILHO (2013, p. 252), "a segurança jurídica e a proteção da confiança constituem os alicerces do Estado de Direito, garantindo aos indivíduos previsibilidade e estabilidade na atuação estatal." Nesse sentido, negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso implicaria desconsiderar o vínculo dos órgãos legislativos aos direitos fundamentais e normas constitucionais.

A proteção da dignidade, desta forma, não se limita a salvaguardas contra atos retroativos que prejudiquem direitos adquiridos, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, mas também abrange a vedação de medidas legislativas de caráter regressivo, ainda que prospectivas[149]. Destaca MIRANDA (2019, p. 532) que "as medidas regressivas, mesmo

---

[148] A proteção da confiança desempenha papel de destaque, inclusive na ordem jurídica internacional. Para CANOTILHO (2018, p. 479), "a segurança jurídica, além de princípio fundamental interno, configura-se como uma exigência do direito internacional contemporâneo, que reclama a estabilização das relações jurídicas entre os Estados."

[149] Nesse contexto, o STF, no âmbito da ADI 4885/2015 reafirmou a importância desse princípio ao destacar o caráter irrevogável de direitos sociais fundamentais, exigindo do legislador cautela ao tratar de alterações normativas que possam desestabilizar expectativas legítimas.

quando prospectivas, ferem a segurança jurídica ao fragilizar a confiança nas normas constitucionais de proteção social."

A estabilidade jurídica, garantida pela segurança jurídica e pela vedação ao retrocesso, é condição indispensável para a proteção da dignidade da pessoa humana e para a promoção de justiça social. Embora o legislador tenha liberdade para adaptar as normas às demandas contemporâneas, essa liberdade encontra limites no respeito à confiança legítima e à preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A supressão pura e simples do próprio núcleo essencial legislativamente concretizado de determinado direito social compromete, em muitos casos, a dignidade da pessoa humana, o que se revela inadmissível. Como destaca SARLET (2009, p. 120), "a dignidade da pessoa humana é não apenas um princípio, mas um valor estruturante do Estado Democrático de Direito, devendo orientar a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas." Tal princípio, ao abranger as prestações materiais mínimas para uma vida digna, sobrepõe-se à objeção da reserva do possível e à alegada ofensa aos princípios democrático e da separação dos poderes.

O princípio da proteção da confiança impõe que eventuais intervenções restritivas em posições jurídicas sociais sejam submetidas a um juízo de ponderação. Esse juízo deve equilibrar a intensidade da interferência na confiança individual contra a relevância do objetivo público pretendido pelo legislador em prol da coletividade. Observa CANOTILHO (2003, p. 341) que "o princípio da confiança legítima não proíbe toda e qualquer alteração normativa, mas exige uma justificação proporcional para alterações que comprometam expectativas legítimas dos cidadãos."

Outro aspecto relevante é o reconhecimento de que a proteção conferida pela segurança jurídica se intensifica na medida em que a confiança depositada pelo indivíduo no sistema vigente se mostra mais digna de tutela. Essa proteção está também vinculada ao fator temporal, como observa SILVA (2012, p. 157) ao afirmar que "a estabilidade temporal das normas jurídicas reforça a legitimidade da confiança dos administrados no ordenamento jurídico, sendo essencial para garantir segurança jurídica e previsibilidade."

A proteção da confiança, portanto, implica uma garantia de continuidade da ordem jurídica, que não se esgota na limitação de medidas retroativas. Essa ligação entre a proibição do retrocesso social e o direito à segurança jurídica evidencia a necessidade de proteção contra atos estatais que aniquilem ou reduzam desproporcionalmente os níveis de proteção social consolidados.

Por fim, a proibição de retrocesso social também está diretamente relacionada ao princípio da maximização da eficácia das normas de direitos fundamentais previsto no artigo 5º, §1º, da CF/1988, que impõe a proteção efetiva desses direitos, inclusive em relação ao poder reformador constitucional. Deve-se, ressaltar, no entanto, que essa proteção igualmente não deve assumir caráter absoluto, sob pena de inviabilizar as adaptações necessárias à dinâmica das relações sociais e econômicas, conforme explica BARROSO (2021, p. 88), ao afirmar que "a flexibilização limitada é essencial para assegurar que as medidas retrocessivas estejam alinhadas aos princípios constitucionais e preservem o núcleo essencial dos direitos fundamentais."

Conclui-se, assim, que a dinâmica das demandas sociais, especialmente no âmbito da segurança social e das prestações sociais asseguradas pelo Estado, evidencia a inviabilidade de uma vedação absoluta de retrocesso. Nesse cenário, faz-se necessário construir critérios materiais que orientem soluções constitucionais adequadas e equânimes. A ideia de um "mínimo existencial" surge como referência, vinculada diretamente à dignidade da pessoa humana e aos direitos sociais indispensáveis para uma vida digna. Como observa ALEXY (2011, p. 190), "a preservação do mínimo existencial é condição para o pleno desenvolvimento da dignidade humana."

Nesse contexto, uma interpretação tópico-sistemática torna-se imprescindível, buscando soluções compatíveis com a dignidade da pessoa humana. Medidas retrocessivas só serão admissíveis se justificadas por razões constitucionais, uma vez que, conforme SARLET (2009, p. 150), "a violação do mínimo existencial representa um ataque direto à dignidade humana, tornando-se desproporcional e inconstitucional."

5.5. Princípio da soberania popular fiscal

A soberania popular, fundamento da República Federativa do Brasil previsto no artigo 1º, parágrafo único da CF/1988[150], manifesta-se, no que se refere à alocação de recursos e formulação de políticas públicas, por meio das normas orçamentárias, em especial do orçamento público anual, instrumento que reflete as escolhas políticas resultantes do processo eleitoral e democrático.

---

[150] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Conforme ensina ABRAHAM (2017, p. 274), o orçamento público "mais do que um ato ou uma peça meramente contábil, utilizada para identificar os recursos financeiros a serem arrecadados e programar as despesas a serem realizadas" representa "um documento de natureza eminentemente política, uma vez que concretiza e revela as pretensões de realização e as prioridades e programas de ação da Administração Pública perante a sociedade, conjugando as necessidades e os interesses dos três Poderes, seus órgãos e entidades e seu funcionamento harmônico e independente."

Ao se analisar a contraposição entre o mínimo existencial e a reserva do possível, tendo como referência a prioridade atribuída ao primeiro pelo constituinte originário, verifica-se que a aplicação do parâmetro da soberania popular é a garantia do exercício das chamadas "escolhas trágicas" pelo povo, verdadeiro titular do poder em um Estado Democrático de Direito. Como observa SILVA (2015, p. 87), "a soberania popular é o fundamento basilar de um Estado Democrático de Direito, exigindo que as decisões políticas sejam tomadas em consonância com a vontade do povo."

Diante deste contexto, a limitação das despesas primárias federais pelo prazo de 20 anos estabelecida pela EC nº 95/2016 gerou profundas divisões na doutrina brasileira acerca da possível violação do artigo 60, § 4º, II, da CF/1988, cláusula pétrea de garantia da vontade popular manifestada pelo "voto direto, secreto e periódico", consolidando-se a soberania popular como um dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais, a ser utilizado, portanto, no controle judicial do poder de reformador fiscal.

Neste sentido, faz-se necessário o aprofundamento das discussões acerca do seu conteúdo e alcance, definindo-se parâmetros objetivos que permitam a análise da constitucionalidade de reformas constitucionais que venham a afetar a estrutura dos gastos sociais estipulada pelo constituinte originário e aperfeiçoada pelo constituinte derivado.

Busca-se, assim, a definição de um conteúdo que reflita a compatibilidade das restrições à realização de gastos sociais por longos períodos de tempo com os princípios constitucionais que orientam o Estado brasileiro, inclusive segundo uma perspectiva que reflita a legitimidade intergeracional de medidas desta natureza.

5.5.1. Razoabilidade temporal das medidas restritivas dos gastos sociais

Ainda que o constituinte originário tenha priorizado o financiamento dos direitos sociais fundamentais, em especial daqueles para os quais estabeleceu pisos mínimos de recursos, admite-se, diante de cenários excepcionais, a adoção de medidas de restrição de

gastos sociais, desde que haja a devida motivação por parte do constituinte derivado, a ser avaliada segundo os princípios já estudados do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal.

Tal fato não exclui, no entanto, a necessidade de se constatar a compatibilidade temporal das medidas adotadas com o núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais fundamentais estruturado pelo constituinte originário.

Neste sentido, a verificação da razoabilidade temporal de medidas constitucionais de restrição aos gastos sociais, e portanto, de observância do próprio princípio da soberania popular fiscal remete inicialmente ao estudo do conceito de democracia deliberativa, segundo o qual os atos estatais, dentre os quais o exercício do poder reformador, devem ser inseridos em um contexto de discussão ampla e livre, em que as decisões sejam acompanhadas por argumentos racionais e devidamente sustentados por seus defensores.

Rejeita-se, assim, a noção de que decisões oriundas da autoridade devam prevalecer automaticamente, em todos os casos e de forma irrestrita, valorizando-se a articulação de argumentos nos espaços formais de representação, os quais devem repercutir em um contexto público informal e não hierarquizado, que funcione como um controle difuso e constante das decisões tomadas e das pautas dos canais oficiais.

Essa abordagem busca equilibrar a legitimidade democrática das maiorias eleitas com a necessidade de garantir a continuidade de direitos fundamentais, a proteção das minorias e a preservação de mecanismos que permitam às gerações futuras exercerem sua autonomia política, sendo as normas orçamentárias terreno especialmente propício para o debate democrático e a implementação de ideias que conciliem eficiência administrativa e participação popular.

Essencial, portanto, que a discussão sobre a distribuição de recursos seja amplamente conduzida de forma pública, considerando que o Parlamento, com todas as suas limitações, ainda é o fórum por excelência para representar os anseios da coletividade.

A definição de investimentos estatais deve mobilizar toda a sociedade, uma vez que todos os grupos sociais dependem da ação governamental, seja para garantir segurança pública, serviços básicos como saúde e educação, ou mesmo para suprir necessidades relacionadas à subsistência. Por sua relevância, este é um tema que exige discussão ampla, embasada em dados concretos e amplamente divulgada, permitindo a efetiva participação da sociedade no processo decisório.

Como destaca HESSE (1993, p. 57), a ordenação democrática deve ser entendida como um processo livre e aberto, que não apenas legitima a dominação temporal e

objetivamente limitada respaldada pela maioria do povo, mas também garante a existência de iniciativas e alternativas pluralistas. Essa ordenação "permite a busca de diferentes objetivos políticos e espaço para conflitos, possibilitando sua conciliação", além de assegurar "chances iguais para a realização dos objetivos de cada um e abre a possibilidade de colaboração e influência para grupos que não compõem a maioria dominante."

O amplo debate público acerca da escolhas orçamentárias se mostra ainda mais relevante no contexto da CF/1988, diante da complexidade da estrutura orçamentária de gestão fiscal estabelecida pelo constituinte originário[151], manifestada pelo já exposto ciclo orçamentário formado pelo PPA, a LDO e a LOA.

Por meio do PPA, orienta-se a administração pública na definição de prioridades para um período de quatro anos, integrando-se as metas do governo com as demandas regionais e setoriais. Consiste, portanto, num dos principais instrumentos de planejamento governamental e de transformação social, pois regionaliza "diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e programas de duração continuada." A definição de metas deve, assim, não apenas atender às demandas imediatas da população, mas também projetar soluções de longo prazo que contribuam para o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais.

Estabelecidas as metas de longo prazo pelo PPA, cabe à LDO e à LOA sua efetivação, construindo-se um legado de Estado que ultrapasse mandatos governamentais específicos[152]. Não cabe a estas, portanto, como já ressaltado, servirem apenas como documentos técnico-contábeis, devendo consolidar-se como instrumentos políticos e sociais que traduzem as prioridades do governo e refletem as escolhas da sociedade.

A adoção de modelos orçamentários que alinhem um planejamento estratégico de longo prazo estruturado pelo PPA à participação inclusiva da sociedade a ser exercida

---

[151] Como forma de se otimizar o ciclo orçamentário, aumentando a eficiência na gestão dos gastos públicos, introduziu-se em alguns países um novo tipo de orçamento que não se limita à análise de despesas formais, mas adota como critério central a avaliação de resultados. O objetivo principal desse modelo é alocar recursos com base em metas claras e monitorar os resultados alcançados, gerando informações que auxiliem governantes e gestores na tomada de decisões mais informadas e eficazes.

Esse sistema, conhecido como orçamento de resultados, concede maior flexibilidade aos gestores públicos na utilização de recursos, desde que os objetivos previamente estabelecidos sejam alcançados. Por exemplo, no caso da educação, os recursos vinculados previstos constitucionalmente podem ser aplicados em programas específicos, como a erradicação do analfabetismo ou a ampliação do acesso à educação básica de qualidade.

Essa abordagem implica uma mudança significativa no planejamento orçamentário, uma vez que desloca o foco da mera alocação de recursos para a busca efetiva de resultados. Nesse modelo, os programas passam a ser monitorados de forma contínua, permitindo ajustes mais rápidos e eficazes no decorrer de sua execução.

[152] Reforça-se, assim, a importância de se vincularem metas claras aos programas orçamentários, já que, ao estabelecer objetivos mensuráveis e prazos definidos, o governo não apenas promove a *accountability*, mas também fortalece o controle social sobre a execução das políticas públicas.

anualmente opor meio da LDO e da LOA[153] representa, portanto, um caminho promissor para fortalecer a gestão pública, aprimorar a eficiência e garantir maior equidade na alocação dos recursos públicos[154].

A escassez de recursos torna ainda mais crucial a formulação de planos e programas claros, voltados para a concretização de objetivos políticos por meio de técnicas orçamentárias. A este desafio se soma ainda a vinculação de recursos para áreas estratégicas, como saúde e educação, por meio da qual o constituinte originário conferiu a tais direitos prioridade no orçamento público, assegurando-se a aplicação dos recursos estipulados independentemente de crises financeiras ou mudanças nas diretrizes políticas de curto prazo, salvo, conforme demonstrado em capítulo anterior, situação temporária de absoluta excepcionalidade devidamente justificada.

Por meio da integração entre planejamento orçamentário e participação democrática se assegura, portanto, que as decisões sobre os gastos públicos reflitam, de fato, os anseios e as necessidades da sociedade. A transparência e o engajamento popular expresso nas normas orçamentárias garantem uma cultura de responsabilidade fiscal que não sacrifique direitos fundamentais, promovendo ao mesmo tempo a justiça social e a eficiência administrativa. Essa abordagem não apenas reforça os valores constitucionais, mas também legitima o papel do orçamento público como ferramenta essencial para a realização da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

A necessidade de se preservar o equilíbrio fiscal sem comprometer o exercício da soberania popular na escolha das políticas públicas a serem financiadas tornou-se, assim, um dos principais desafios modernos do constituinte derivado, já que esta, exercida, entre outros meios, por meio do voto direto, secreto, universal e periódico, conforme estabelece o artigo 14 da CF/88, é indissociável da legitimidade dos programas de governo apresentados durante o processo eleitoral[155].

---

[153] Não pode haver conflito estrutural entre as normas que compõem o ciclo orçamentário, sendo essencial a definição clara e pormenorizada no PPA das metas de longo prazo a serem implementadas, identificando-se na LDO e na LOA os objetivos anuais e seus responsáveis, além de formas de controle e atingimento dos resultados previstos.

[154] Todo programa orçamentário deve, portanto, ser inclusivo, permitindo a participação efetiva da sociedade civil. Esta pode se dar por meio dos representantes eleitos, na elaboração da LDO e da LOA ou ainda diretamente, pela inclusão de entidades de classe, organizações da sociedade civil, comunidades locais e outras associações no processo de elaboração das norma orçamentárias, trazendo informações valiosas aos agentes públicos e garantindo maior legitimidade às decisões tomadas. Como a gestão pública se baseia em dados e participação social, a construção de políticas orçamentárias deve, assim, ser ampla e irrestrita, envolvendo todos os setores interessados e impactados.

[155] A CF/1988 se caracteriza, por regra, pela abertura e flexibilidade, permitindo que o legislador eleito adapte políticas às condições históricas e econômicas de cada época. Como bem destaca CANOTILHO (2003, p. 65),

Ao proibir qualquer crescimento real dos gastos públicos, independentemente das condições econômicas e fiscais do país pelo extenso período de 20 anos, a EC nº 95/2016 criou uma situação excepcional e inédita[156], desafiando os pilares fundamentais do princípio democrático brasileiro.

A definição do conteúdo do princípio da soberania popular passa, assim, pela análise detida dos argumentos utilizados no debate acerca da constitucionalidade da EC nº 95/2016, ato normativo protagonista da celeuma jurídica acerca dos limites ao poder de reforma dos gastos sociais, que teve início com a edição da EC nº 86/2015, aprofundou-se com sua edição e persiste até os dias atuais, com ainda maior relevância.

Aponta a doutrina contrária aos termos da EC nº 95/2016, em especial a fixação de longos prazos para medidas de restrição fiscal que afetem os gastos sociais, que a CF/1988 reflete um compromisso com a liberdade de conformação do legislador democrático, permitindo que as escolhas políticas sejam orientadas pelas demandas sociais e pelas condições econômicas em constante transformação. Nesse contexto, ensina BASTOS (2017, p. 89), que "a flexibilidade orçamentária é condição *sine qua non* para o pleno funcionamento de um sistema democrático, uma vez que as escolhas políticas devem se ajustar à realidade mutável do Estado e da sociedade".

Ao impor um congelamento fiscal de longo prazo, a EC nº 95/2016 teria desconsiderado essa flexibilidade essencial, comprometendo a capacidade do Estado de se adaptar às circunstâncias econômicas e sociais[157]. A duração das alterações por ela promovidas subverteria a estrutura democrática consagrada pela CF/1988, ao antecipar e engessar decisões que deveriam ser tomadas no âmbito da elaboração e execução das leis orçamentárias anuais.

Tal medida romperia a dinâmica de revisão periódica das políticas fiscais, ao comprometer cinco legislaturas consecutivas, independentemente de eventuais mudanças na orientação político-econômica escolhida pelos eleitores, prejudicando-se, com isso, a

---

"uma Constituição não pode ser um instrumento de petrificação de políticas, mas deve funcionar como um marco normativo que garante a dinâmica das escolhas democráticas."

[156] Para fins de comparação, o Tratado Europeu sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Econômica e Monetária, de 2013, conhecido como "pacto orçamental", estabeleceu regras destinadas a promover a disciplina fiscal entre os Estados-membros da União Europeia, como resposta à crise financeira de 2008. Embora rigoroso, esse pacto incorporou cláusulas de flexibilização, permitindo ajustes em situações excepcionais, reconhecendo a necessidade de adaptação às crises econômicas ou aos contextos específicos de cada país.

[157] Ademais, o horizonte temporal fixado contrastaria fortemente com a natureza conjuntural da crise fiscal enfrentada pelo Brasil à época de sua aprovação. Apenas três anos antes, o país registrava superávits primários e possuía capacidade de retomá-los em curto ou médio prazo.

renovação das prioridades governamentais, essencial para a manutenção da soberania popular e do princípio democrático.

Como bem afirma SILVA (2020, p. 142), “uma Constituição Democrática deve assegurar a capacidade dos governantes eleitos de moldar políticas públicas conforme as demandas sociais.” Desta forma, ao privar os governos futuros dessa liberdade, a EC 95/2016 limitaria o alcance das decisões políticas, comprometendo a dinâmica democrática essencial.

Ao congelar os gastos públicos por vinte anos, a EC nº 95/2016, ainda que não tenha eliminado as eleições diretas e periódicas, teria esvaziado parte de seu significado, afetando o próprio exercício da democracia.

As restrições por ela impostas teriam afetado severamente as possibilidades de atuação dos representantes eleitos, que estariam impossibilitados de alterar significativamente a distribuição dos recursos públicos, contrariando, assim, a lógica do constitucionalismo democrático, que exige constante renovação das escolhas políticas, como bem argumenta DAHL (2001, p. 92), ao afirmar que “a democracia depende de instituições que permitam aos cidadãos reavaliar e reformular as políticas governamentais de acordo com suas mudanças de preferência”, observando SILVA (2015, p. 182) que "a Constituição é um instrumento que deve assegurar a liberdade política e a capacidade de deliberação democrática, respeitando a dinamicidade das demandas sociais.”

Ao demandar quórum de 3/5 para qualquer alteração no regime fiscal, a EC nº 95/2016 transferiria para uma minoria legislativa o poder de impedir decisões orçamentárias futuras, mesmo que respaldadas por maiorias populares democraticamente eleitas, constitucionalizando-se uma doutrina econômica específica, congelando as possibilidades de adaptação a novos contextos socioeconômicos[158].

A isso se somam, ainda, as dificuldades estruturais de formação de maiorias qualificadas no Brasil, marcadas pela crise do presidencialismo de coalizão, com exigências cada vez maiores para a formação de consensos envolvendo partidos do centro do espectro político. Sobre o tema HESSE (2018, p. 67) lembra que “governos sustentados por amplas maiorias populares podem não ter força política suficiente para superar barreiras regimentais impostas por emendas constitucionais.” Assim, mesmo que haja um mandato claro das urnas para revisar o regime fiscal, as dificuldades institucionais podem inviabilizar qualquer mudança.

---

[158] Caso da ADI 939/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, DJ de 26/09/2003.

Conclui-se, portanto, que, para os contrários aos termos da EC nº 95/2016, o estabelecimento de longos prazos para as medidas de restrição fiscal não apenas limitaria a capacidade dos governos futuros de exercerem plenamente suas funções, como também violaria os limites impostos pelo princípio democrático. O afastamento de medidas desta natureza, portanto, seria essencial para assegurar a compatibilidade com os fundamentos constitucionais brasileiros e garantir que a dinâmica democrática permaneça viva e responsiva às demandas sociais.

Os defensores da possibilidade de instituição de longos prazos para medidas restritivas fiscais, por sua vez, propõem uma abordagem distinta do princípio da soberania popular. Defendem que o respeito à democracia, alicerce da CF/1988, exige uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas, especialmente no que se refere ao artigo 60, §4º, inciso II da CF/1988, que protege o voto direto, secreto, universal e periódico. Tal abordagem encontraria respaldo, inclusive, na jurisprudência do STF[159], que por diversas vezes afirmou a possibilidade de o poder constituinte derivado reformador alterar os dispositivos constitucionais que tratam dos limites constitucionais materiais, desde que respeitado o "núcleo essencial" dos princípios por eles protegidos.

Como destaca CANOTILHO (2003, p. 195) "as Constituições têm, entre outras funções, a de estabelecer limites às flutuações das maiorias, preservando assim a estabilidade jurídica e institucional." Desta forma a limitação do âmbito das escolhas majoritárias seria essencial para garantir a estabilidade institucional e evitar mudanças abruptas e desordenadas no ordenamento jurídico.

O amplo debate que antecedeu a edição da EC n. 95/2016, tendo sido proposta pelo Presidente da República e aprovada pelo CN, dentro dos limites do ordenamento jurídico e em conformidade com o processo legislativo, a qualificaria, portanto, como legítimo fruto da democracia brasileira, inserida em sistema constitucional flexível, que permite futuras alterações que reflitam mudanças políticas econômicas.

Ressalta-se, inclusive, que foi prevista na emenda a possibilidade de revisão do teto de gastos por meio de lei complementar após 10 anos[160], o que representaria uma janela de

---

[159] A doutrina contrária ao prazo fixado pela EC nº 95/2016 rebate, inclusive, o argumento utilizado por seus defensores de que novas maiorias parlamentares poderiam revogar o congelamento por elas instituído ressaltando que o quórum qualificado de 3/5 para a aprovação de emendas torna essa alteração uma tarefa de extrema complexidade política.

[160] Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

oportunidade para adequações. Ademais, nada impediria que o texto constitucional fosse novamente alterado por outra emenda constitucional, caso necessário.

As reformas nada mais seriam, portanto, que a manifestação da capacidade da CF/1988 de conciliar estabilidade e adaptabilidade, atributo essencial em qualquer sistema constitucional que se pretenda permanente, conforme ressalta BONAVIDES (2020, p. 236), ao afirmar que "a flexibilidade constitucional é um atributo essencial para o equilíbrio entre a permanência das normas fundamentais e a adequação às transformações sociais e políticas."

Seriam, portanto, escolhas válidas do poder constituinte reformador, segundo SILVA (2021, p. 127) uma extensão do "poder constituinte originário, limitado por regras e princípios que garantem a coerência e continuidade do ordenamento jurídico", cuja atuação é fundamental para a estabilidade normativa e institucional brasileira, efetivando alterações necessárias para se assegurar a estabilidade econômica e permitir o reequilíbrio dos gastos públicos, protegendo-os de práticas populistas que poderiam ser adotadas por maiorias governamentais de ocasião, especialmente em períodos eleitorais.

Por fim, argumenta-se que a eleição de representantes se manteve de forma direta, secreta, universal e periódica, conforme preconizado pela CF/1988, não havendo, portanto, qualquer comprometimento da soberania popular, mas tão somente uma vinculação temporária e necessária para a garantia da sustentabilidade orçamentária.

Em conclusão, os defensores da EC nº 95/2016, e, consequentemente, de medidas de reformas constitucionais que restrinjam os gastos público por períodos consideráveis de tempo, as consideram como tentativas legítimas de se ajustar o regime fiscal brasileiro à realidade econômica, sem comprometer os direitos sociais ou os princípios democráticos, devendo a interpretação das cláusulas pétreas e princípios constitucionais sempre buscar o equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais e a sustentabilidade das políticas públicas.

5.5.2. Legitimidade intergeracional do exercício do poder de reforma

O conteúdo do princípio da soberania popular fiscal envolve, ainda, a questão da legitimidade das gerações atuais para determinar a forma de agir das gerações futuras, questão que assume maior relevância diante da mencionada rigidez do processo de alteração do texto constitucional, que exige quórum elevado para aprovação, podendo ser bloqueado por minorias que, em determinados momentos legislativos, não representam os anseios da sociedade.

A reforma dos gastos sociais se insere, portanto, no desafio de se alcançar um equilíbrio entre a proteção das cláusulas pétreas, que asseguram os direitos fundamentais e a dignidade humana, e o respeito à autonomia de cada geração

Se, por um lado, FERREIRA (2013, p. 586) ressalta a importância da sustentabilidade das finanças públicas entre gerações, defendendo uma austeridade responsável para garantir a viabilidade das políticas públicas ao longo do tempo, por outro, ACKERMAN (2013, p. 107) alerta para os riscos de maiorias eleitas apressarem mudanças estruturais que possam violar direitos fundamentais. Conforme argumenta, "os vencedores no processo eleitoral tendem a arremeter para frente em velocidade máxima e podem, assim, violar direitos fundamentais ao se apressarem para entrincheirar o seu programa antes da eleição seguinte." Acrescenta, ainda, que "uma vez que tenham aprovado suas iniciativas usurpadoras de direitos, pode não ser fácil revogá-las, mesmo se o programa opressivo gerar uma contra-reação na eleição seguinte."

VIEIRA (1999, p. 134), por sua vez, reforça que é necessário "alcançar uma interpretação das cláusulas superconstitucionais [pétreas] capaz de assegurar a proteção dos procedimentos democráticos de tomada de decisão, das instituições que asseguram o Estado de Direito e, fundamentalmente, de todos aqueles direitos essenciais à realização da dignidade humana, sem desautorizar o direito de cada geração de realizar sua autonomia."

MENDONÇA (2010, p. 290) também enfatiza a necessidade de cautela com eventuais limitações impostas pelo Poder Legislativo à sua própria deliberação. O autor argumenta que "as maiorias parlamentares de cada momento não podem abrir mão de suas prerrogativas ou negligenciar suas funções constitucionais, muito menos impor esses desvios aos grupos minoritários ou mesmo a parlamentares individuais." Esse cuidado é essencial para preservar a dinâmica democrática e evitar a cristalização de políticas que desconsiderem os interesses das gerações futuras.

A aplicação do princípio da soberania popular fiscal envolve, portanto, a instituição de uma estrutura normativa que viabilize a realização de adaptações nas normas de gestão fiscal diante das inevitáveis oscilações no cenário econômico sem que se comprometa a legitimidade de cada geração para escolher o caminho a ser seguido pelo Estado brasileiro.

5.5.3. Pressupostos de aplicação do princípio da soberania popular fiscal

Diante de todo o exposto, conclui-se que a imposição de medidas restritivas fiscais de longo prazo que afetem os gastos sociais, como as estabelecidos pela EC nº 95/2016, contrariam, por regra, a lógica do ciclo orçamentário delineado pelo constituinte originário no

artigo 165 da CF/1988, que organiza o planejamento e a execução orçamentária em ciclos anuais e plurianuais, contemplando o PPA, a LDO e a LOA, e, consequentemente, representam uma ameaça concreta ao princípio da soberania popular, manifestada, conforme ressaltado, por meio do voto periódico, que legitima a formulação de políticas públicas alinhadas às demandas sociais e econômicas contemporâneas.

A vinculação de um teto rígido por longos períodos limita, assim, a capacidade de os governantes democraticamente eleitos implementarem suas prioridades políticas e econômicas, comprometendo a legitimidade do planejamento orçamentário. Como lembram CONTI e SCAFF (2011, p. 412), ao tratarem da delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias, Francisco Campos destacava que: "...a Constituição quis abrir ao Poder Legislativo, em cada ano, oportunidade de rever toda a matéria relativa à despesa e à receita do Estado, facultando-lhe [...] a autoridade de consentir em novas despesas e novas receitas."

Restrições desta natureza dificultam, portanto, a adequação das políticas públicas às mudanças de cenário, o que é essencial em áreas como saúde e educação, que demandam ajustes constantes em razão do crescimento populacional e das desigualdades sociais. A ausência de flexibilidade para a alteração das normas conforme as necessidades reais da sociedade configura, portanto, uma restrição, *a priori*, desproporcional, com potencial para comprometer o princípio democrático e o protagonismo do orçamento público como instrumento de gestão social.

Representam, ainda, um desafio à justiça intergeracional, uma vez que, por meio delas, gerações atuais institucionalizam políticas de gastos públicos que irão afetar gerações futuras, sem que estas possam participar do debate ou ainda alterar o curso do Estado, diante da complexidade para se alterar o texto constitucional, adequando-o a eventuais mudanças de cenário político e econômico.

Tal presunção de incompatibilidade de medidas de longo prazo com o princípio da soberania popular, no entanto, não exclui a possibilidade excepcional de sua adoção. Da mesma forma que ocorre com os princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal, desde que comprovada a imperiosa necessidade da fixação de prazos mais alongados para a restrição de gastos sociais, admite-se sua implementação pelo poder reformador fiscal.

Exige-se, assim, que o poder reformador fiscal comprove que, diante de um cenário de absoluto descontrole fiscal, medidas de curto prazo limitadas a um mandato eletivo não se mostrem suficientes para a reorganização das contas públicas e a estabilização da dívida pública, sendo necessária a adoção de restrições de gastos públicos não como política de

governo, e sim como política de Estado, de forma a se dar credibilidade nacional e internacional ao compromisso de adoção de uma gestão fiscal responsável.

Ainda que a ADI nº 5658/2016, por meio da qual de impugnou a EC nº 95/2016 tenha sido extinta sem julgamento de mérito, diante do advento da EC nº 126/2022, e sua regulamentação pelo LC nº 210/2024, pode-se concluir, considerados os termos dos debates travados durante sua tramitação, bem como os argumentos trazidos pela doutrina, que a compatibilidade de prazos alongados para medidas restritivas instituídas pelo poder reformador fiscal com o princípio da soberania popular pressupõe a comprovação de que, da mesma forma que ocorre com os princípio do custeio adequado dos direitos sociais e da proibição do retrocesso fiscal, configurem medidas insubstituíveis, e que representem, ainda que a longo prazo, um progresso efetivo na própria concretização dos direitos sociais.

5.6. Princípio da viabilidade institucional dos direitos sociais

Os direitos sociais possuem caráter eminentemente prestacional, o que exige uma atuação efetiva dos Poderes e órgãos autônomos que compõem a estrutura estatal. Desta forma, os dispositivos constitucionais que asseguram autonomia administrativa e orçamentária a órgãos públicos, sejam originários ou introduzidos por emendas constitucionais, não constituem um fim em si mesmos, sendo seu objetivo primordial a concretização dos valores fundamentais do texto constitucional, como o mínimo existencial e a dignidade humana.

A CF/1988, mais do que uma norma formal, é um documento político-jurídico que estabelece os fundamentos de convivência em uma sociedade democrática e pluralista, submetendo os governantes à promoção e proteção dos direitos fundamentais como uma decorrência direta da noção de Estado de Direito. Sua força normativa se manifesta, portanto, por meio da proteção contra retrocessos sociais, garantindo-se a continuidade de serviços públicos essenciais e a eficácia dos direitos fundamentais, o que reforça a importância de se garantir a alocação de recursos orçamentários mínimos para manutenção da funcionalidade dos órgãos públicos responsáveis pela concretização das políticas públicas sociais.

Neste sentido as lições de TORRES (2009, p. 279), ao ressaltar que o “mínimo existencial, assim pelo seu aspecto negativo como pela necessidade da proteção positiva, precisa, para se concretizar, do processo democrático, do *due process of law*, da separação e interdependência dos poderes e do federalismo.”

A partir da análise já realizada ao longo da presente tese, pode-se apontar, assim, como quarto e último, mas não menos importante, preceito fundamental que deve pautar o controle judicial do poder de reforma dos gastos sociais o princípio da viabilidade institucional dos direito sociais, segundo o qual a constitucionalidade das medidas de restrições fiscais que afetem os gastos sociais pressupõe que se demonstre a manutenção do financiamento adequado dos entes e órgão públicos responsáveis pela efetivação dos direitos sociais fundamentais.

A partir dessa perspectiva, é imperativo que qualquer medida que limite os gastos públicos, como a EC nº 95/2016, seja submetida a uma análise criteriosa que leve em conta não apenas os princípios da eficiência e responsabilidade fiscal, mas também a obrigação constitucional de garantir o mínimo existencial.

Como bem ressalta SILVA (2019, p. 420), "os direitos sociais não podem ser interpretados como meras promessas constitucionais", exigindo "a concretização de políticas públicas efetivas e o custeio de recursos adequados para sua implementação", nos quais se inserem os necessários ao financiamento da estrutura instituída pelo constituinte para a operacionalização das políticas públicas sociais.

Desta forma, medidas restritivas que tragam desafios significativos indiretos ao financiamento dos direitos sociais fundamentais[161], como as introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela EC nº 95/2016, que impediu o crescimento das despesas correntes federais, dentre as quais se inserem as necessárias para o custeio dos órgãos e entes públicos, demandam uma análise criteriosa de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, uma vez que a escassez de recursos inviabiliza não apenas o funcionamento da máquina administrativa, mas também compromete a própria entrega de serviços essenciais à população.

A verificação da constitucionalidade das medidas não se limita, assim, à garantia de recursos para os direitos sociais em si, mas abrange igualmente a preservação dos mecanismos institucionais que asseguram sua implementação. A autonomia administrativa e

[161] Entrevista concedida pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região logo após a promulgação da emenda ilustra as dificuldades geradas: "Falta dinheiro para fazer frente a qualquer coisa. (...) A partir de 2020, o orçamento passa a ser o que era em 2016 corrigido pelo IPCA. Isso torna absolutamente inviável o funcionamento da máquina." No mesmo sentido, manifestação do Defensor Público Geral Federal, que ressaltou a existência de "50 milhões de pessoas de baixa renda sem possibilidade de acesso integral e gratuito à Justiça Federal", atribuindo tal deficiência aos limites fiscais impostos pela EC nº 95/2016. Tais declarações ilustraram os impactos potenciais diretos das restrições orçamentárias sobre a capacidade dos órgãos públicos em cumprir suas funções constitucionais, especialmente no atendimento de demandas sociais fundamentais.

orçamentária dos órgãos públicos, portanto, deve ser protegida contramedidas que, sob o pretexto de contenção fiscal, comprometam a concretização de direitos fundamentais.

Não basta que se evitem violações diretas ao texto constitucional, sendo igualmente essencial prevenir o esvaziamento indireto dos valores e direitos que ele consagra, uma vez que, conforme ensina BACHOF (2009, p. 65), ao tratar do tema da inconstitucionalidade por violação de direitos constitucionais não escritos, é inconstitucional não "apenas a norma que afronta diretamente dispositivo expresso da Constituição, mas também aquela que indiretamente esvazia seu conteúdo."

Assim, a vinculação de recursos para a efetivação dos direitos sociais e a manutenção do funcionamento dos órgãos públicos essenciais não pode ser comprometida por limitações financeiras que esvaziem o conteúdo desses direitos. O equilíbrio entre a deliberação democrática e as vinculações constitucionais mínimas deve ser preservado como expressão de um Estado de Direito comprometido com a promoção da dignidade humana e da justiça social.

A Constituição, como marco normativo e político, não é, portanto, apenas um instrumento para a organização do poder, mas um compromisso com os valores fundamentais que sustentam a sociedade democrática, incluindo a dignidade humana e a justiça social, de tal forma que, mesmo em tempos de crise, é imprescindível que o Estado preserve a eficácia mínima dos direitos fundamentais, assegurando que limitações orçamentárias não inviabilizem o funcionamento das instituições essenciais à dignidade humana e ao Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, portanto, que a necessidade de garantia de recursos à atuação de órgãos públicos indispensáveis à concretização do mínimo necessário para uma existência digna também se configura como um parâmetro essencial para o controle de constitucionalidade de medidas restritivas fiscais que afetem o custeio dos gastos sociais.

6. A APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DO FINANCIAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS

Definidos o conteúdo e o alcance dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais, passa-se à demonstração de sua aplicabilidade como mecanismo essencial ao controle judicial das principais formas de alteração constitucional com potencial de impactar no custeio dos gastos sociais.

A análise se dará, inclusive, em relação às reformas promovidas pela própria EC nº 95/2016, uma vez que as ações que a impugnaram, conforme mencionado ao longo do trabalho, foram extintas sem julgamento do mérito, não se tendo chegado a uma conclusão judicial definitiva acerca de sua viabilidade.

Em seguida será analisada a constitucionalidade de medidas do constituinte derivado já apontados que, embora não digam respeito diretamente ao custeio dos gastos sociais, têm o potencial de nele impactar de forma significativa.

6.1. Reformas com impacto direto sobre os gastos sociais

O potencial de comprometimento da manutenção de recursos suficientes para assegurar os direitos à saúde e à educação por reformas como a implementada pela EC nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos públicos, e trouxe modificações significativas em seu financiamento, ao desvincular os pisos dessas áreas do crescimento da receita corrente líquida e vinculá-los a um teto fixo com atualização limitada à inflação, enseja, assim, a necessidade de um intenso controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, uma vez que, segundo SILVA (2019, p. 421), "os direitos fundamentais, especialmente os de natureza prestacional, não podem ser relegados a uma condição de vulnerabilidade orçamentária, sob pena de desfiguração do modelo de Estado Social consagrado pela Constituição de 1988."

Passa-se, portanto, à análise das reformas com impacto direto no custeio dos gastos sociais, com destaque para a fixação de teto para as despesas primárias federais e a alteração da forma de cálculo dos pisos em saúde e educação.

6.1.1. Fixação de teto para despesas primárias federais

Conforme exposto, o artigo 165 da CF/1988, norma geral integrante do núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais fundamentais, sinaliza de forma inequívoca a prioridade dada pelo constituinte originário aos gastos sociais, refletindo o compromisso com a manutenção de recursos suficientes ao custeio de direitos reconhecidos como pilares do Estado Social brasileiro.

Desta forma, embora não se possa afirmar a existência de uma vedação absoluta à fixação de limites para o crescimento das despesas públicas, é certo que qualquer restrição orçamentária que afete os gastos sociais exige uma justificativa robusta que evidencie ser a restrição necessária, excepcional e temporária.

Cabe ao poder reformador fiscal, portanto, demonstrar a proporcionalidade das reformas implementadas, manifestada, em matéria de financiamento dos direitos sociais fundamentais, pela observância dos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal.

Ressalta-se, inclusive, que referidos princípios não são fundamentais apenas para o controle judicial do poder reformador fiscal, como também servem de parâmetro para o próprio exercício deste. Tal aspecto resta evidente ao se observar a redação da EC nº 95/2016 que, em clara demonstração da preocupação do constituinte derivado de não se afastar em demasia da estrutura estabelecida pelo constituinte originário e aperfeiçoada pelo constituinte derivado relativa ao financiamento dos direitos sociais fundamentais, previu a possibilidade de realização de despesas extraordinárias fora do teto de gastos[162], bem como sua revisão por lei complementar após 10 anos da vigência da norma.

No que se refere às despesas extraordinárias, ao permitir a realização de gastos em caso de situações de calamidade pública independentemente dos limites instituídos, buscou o constituinte derivado compatibilizar as restrições trazidas pela reforma com a dinâmica orçamentária prevista na CF/1988, viabilizando-se, com isso, que demandas excepcionais em matéria de gastos sociais, como crises de saúde pública ou emergências educacionais, fossem atendidas por meio da abertura de créditos extraordinários, que podem, inclusive, ser implementados pela edição de medidas provisórias.

Ao estabelecer o prazo de 10 anos para a rediscussão, por lei complementar, dos limites impostos pela EC nº 95/2016, buscou o constituinte derivado, por sua vez, adequar as restrições ao ciclo orçamentário previsto no artigo 165 da CF/1988[163]. Ainda que a inconstitucionalidade da restrição temporal estabelecida seja presumida, diante do prazo de 4 anos do PPA, fato é que a previsão de medidas no mesmo sentido atenua o ônus argumentativo do constituinte derivado na defesa das medidas de restrição fiscal.

6.1.2. Alterações nos pisos a serem aplicados em saúde e educação

A preservação dos pisos constitucionais, mais do que uma obrigação jurídica, configura um imperativo ético e político destinado a garantir uma cidadania plena, inclusiva e

---

[162] Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: [...]
§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: [...]
II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

[163] Ainda que a inconstitucionalidade da restrição temporal estabelecida seja presumida, diante do prazo de 4 anos do PPA, fato é que a previsão de medidas no mesmo sentido atenua o ônus argumentativo do constituinte derivado na defesa das medidas de restrição fiscal.

digna, alinhada aos valores fundantes da República e às expectativas de uma sociedade justa e solidária. Segundo MORAES (2021, p. 214) “a concretização dos direitos fundamentais exige a plena observância dos comandos constitucionais, em especial aqueles que tratam de prestações sociais como a saúde e a educação, fundamentais para o pleno desenvolvimento do indivíduo.”

A previsão pelo constituinte originário de destinação específica de recursos para esses direitos fundamentais reflete a prioridade máxima conferida a essas áreas na formulação das políticas públicas estatais, previsão essa consolidada ao longo do tempo por um arcabouço normativo que reiterou seu protagonismo. Como observa SARLET (2017, p. 312), impõe-se “ao legislador e ao administrador público o dever de preservar o nível de proteção já alcançado, especialmente em áreas fundamentais como saúde e educação, sob pena de violação ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.”

As normas que fixam os pisos de gastos com saúde e educação devem, portanto, ser interpretadas e protegidas como cláusulas pétreas. Medidas de restrição fiscal com potencial para reduzir seu alcance representam uma ameaça ao cumprimento pelo Estado brasileiro dos compromissos centrais da CF/1988 com os direitos sociais e a dignidade humana, retrocesso inadmissível no desenvolvimento humano e social do país.

Qualquer tentativa de redução ou supressão das fontes específicas de custeio desses direitos violaria, em tese, o princípio da dignidade humana, que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme disposto no artigo 1º, III, da Constituição, de maneira que reformas nesse sentido exigem um intenso rigor argumentativo por parte do poder reformador fiscal.

A constitucionalidade da alteração promovida pela EC nº 95/2016 nos pisos da saúde e da educação, assim como de quaisquer outras modificações futuras, depende, portanto, da demonstração da proporcionalidade da medida, manifestada pela observância dos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal.

A observância de tais princípios pressupõe que se garanta uma correspondência substancial ao longo do tempo entre a base de financiamento já consolidada na ordem jurídica brasileira e os recursos efetivamente aplicados como resultado de reformas constitucionais que implementem medidas de restrição fiscal, sendo possível, inclusive, o reconhecimento de uma inconstitucionalidade superveniente, caso se verifique que a manutenção dos pisos mínimos, em termos reais, não atende às necessidades básicas para a efetivação dos direitos à saúde e à educação.

Destaca-se, ainda, que a constitucionalidade das alterações nos pisos de saúde e educação demanda, igualmente, a manutenção, ao longo do tempo, de uma correspondência substancial entre os recursos aplicados e os eventuais aumentos de arrecadação, uma vez que a ausência dessa correspondência tem a aptidão de representar um evidente subfinanciamento dessas áreas, comprometendo a execução de políticas públicas prioritárias.

Neste sentido, inclusive, no que se refere à EC nº 95/2016, defendeu-se a exclusão dos gastos com saúde e educação do teto de gastos primários[164], reafirmando-se, com isso, o compromisso constitucional com os direitos fundamentais e de proteção do núcleo intangível da Constituição de 1988.

Conclui-se, portanto, que qualquer alteração normativa que afete os pisos constitucionais dos direitos à saúde e à educação deve ser analisada sob o rigor do princípio do direito ao custeio adequado dos direitos e da vedação ao retrocesso fiscal, com o objetivo de preservar a prioridade conferida a esses direitos na gestão das políticas públicas estatais, sendo indispensável para garantir que os direitos sociais sejam adequadamente financiados e que o Brasil continue avançando em direção a uma sociedade mais justa, equitativa e solidária.

6.1.3. Alterações no FUNDEB

Os princípios fundamentais do financiamento dos gastos sociais são igualmente aplicáveis no controle judicial das reformas que venham a alterar o FUNDEB, instrumento de equalização de diferenças educacionais entre os entes federativos.

Fruto de intensa mobilização social e pilar indispensável na redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil[165], o fundo representa uma política pública crucial para a garantia de um valor mínimo por aluno no ensino básico, sendo sua manutenção e fortalecimento essenciais para a consolidação do direito fundamental à educação, consagrado no artigo 6º da CF/1988, direito que, como bem pontua DROMI (2020, p. 152), "é um dos instrumentos mais poderosos para a transformação social, demandando esforços coordenados e contínuos para sua efetivação."

---

[164] À semelhança do que já foi previsto para as despesas mencionadas no artigo 107, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

[165] Instituidor de uma política pública estruturante, cuja eficácia depende da contribuição complementar da União para assegurar o valor mínimo por aluno, o FUNDEB tornou-se permanente com a edição da EC nº 108/2020, que reforçou sua relevância ao ampliar a complementação federal de 10% para 23%, em um processo escalonado até 2026, medida que não apenas reconheceu sua centralidade na promoção da igualdade educacional, mas também reafirmou o compromisso constitucional com o financiamento adequado da educação básica.

O FUNDEB, como política pública de caráter permanente e estruturante, é uma materialização do núcleo essencial dos direitos sociais e educacionais, exigindo proteção máxima contra alterações que possam comprometer sua funcionalidade e os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e promoção da justiça social.

A inobservância desse critério configuraria uma violação do núcleo essencial do financiamento da educação, área prioritária e estratégica para o desenvolvimento do país. Como assinala BUCCI (2015, p. 167), "qualquer medida que afete o financiamento educacional deve ser justificada por parâmetros claros de proporcionalidade e compensação, sob pena de inconstitucionalidade por comprometimento da efetividade dos direitos fundamentais."

Dessa forma, qualquer alteração que venha a modificar substancialmente, direta ou indiretamente sua estrutura, ou mesmo cogite sua extinção, exige a comprovação por parte do constituinte derivado da adoção de medidas compensatórias que garantam a aplicação equivalente de recursos na área para a qual o fundo foi concebido, sob pena de violação dos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal.

6.1.4. Restrições para contratações de pessoal

Por fim, destaca-se como hipótese de aplicação direta dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais, a análise de alterações no texto constitucional que implementem medidas de restrição ao aumento de gastos com recursos humanos.

Tais medidas, ainda que não configurem, por si só, violações diretas à vontade do constituinte originário, estão submetidas a um escrutínio rigoroso de proporcionalidade, manifestada em matéria de efetivação orçamentária dos direitos sociais nos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos, da proibição do retrocesso fiscal e, em especial, da viabilidade institucional dos direitos sociais.

A proporcionalidade das restrições, portanto, está diretamente ligada à preservação do núcleo essencial dos direitos sociais, que exige a garantia de níveis mínimos de funcionalidade no atendimento das demandas sociais, de tal forma que medidas de contenção devem ser analisadas com cautela, sob a perspectiva de sua compatibilidade com o modelo constitucional brasileiro, que prioriza a efetivação dos direitos sociais como expressão da dignidade humana e da justiça social.

Isto porque, como já mencionado, a CF/1988 priorizou o financiamento dos direitos sociais, em especial saúde e educação, para os quais instituiu fontes específicas de recursos, buscando, com isso, garantir a implementação de políticas públicas adequadas e eficazes.

Ocorre que tais políticas, por sua natureza, dependem não apenas de recursos materiais, mas também de uma estrutura funcional suficiente para atender à demanda social crescente, de tal forma que qualquer medida de restrição orçamentária que limite o gasto com recursos humanos deve preservar a viabilidade substancial de tais políticas públicas.

A validade de tais restrições orçamentárias pressupõe, portanto, a manutenção da funcionalidade das políticas sociais, que demandam ampla disponibilidade de pessoal para sua execução. Como bem observa BUCCI (2015, p. 143), "a contenção de despesas não pode comprometer a prestação de serviços públicos essenciais, sob pena de desconfigurar o modelo constitucional de Estado Social."

As restrições devem, assim, ser implementadas de forma proporcional, estabelecendo-se limites temporais e medidas de exceção[166] que permitam a adequação às necessidades emergenciais. Como assinala BANDEIRA DE MELLO (2021, p. 453), "os direitos sociais não podem ser reduzidos a meras promessas constitucionais, cabendo ao gestor público assegurar os meios materiais e humanos para sua implementação."

Esse requisito encontra respaldo, ainda, no princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, que impõe ao Estado a obrigação de garantir condições reais para a concretização dos direitos prestacionais. Como bem pontua SARLET (2017, p. 288), "os direitos fundamentais sociais, dada sua natureza essencialmente prestacional, dependem de uma estrutura administrativa capaz de assegurar a efetividade das prestações."

Dessa forma, a constitucionalidade das alterações legislativas que implementam restrições ao aumento de gastos com recursos humanos depende de sua capacidade de preservar a eficácia das políticas públicas sociais, configurando sua inobservância potencial violação ao núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais, e, por conseguinte, ao princípio da viabilidade institucional dos direitos sociais.

6.2. Aplicação indireta

Como já exposto, a gestão financeira do Estado não se restringe à realização de gastos, abrangendo igualmente a arrecadação de receitas e a administração da dívida pública,

[166] Um exemplo disso são as legislações que permitem a contratação temporária de profissionais de saúde em períodos de calamidade pública, como observado durante a pandemia de COVID-19.

atividades que, realizadas de forma conjunta, constituem o alicerce do financiamento das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à concretização dos direitos sociais previstos na CF/1988.

Nesse sentido, destaca TORRES (2017, p. 113) que "o financiamento dos direitos sociais exige não apenas a destinação prioritária de recursos, mas também a proteção contra medidas legislativas que comprometam, direta ou indiretamente, a sua sustentabilidade."

Tal abordagem amplia o alcance do conceito de núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais, compreendendo tanto a realização efetiva de gastos quanto a preservação das fontes de arrecadação e a administração prudente da dívida pública, de tal forma que qualquer medida que interfira significativamente nesses elementos deve ser submetida a um escrutínio rigoroso de constitucionalidade, considerando o impacto potencial sobre os direitos fundamentais.

Segundo BANDEIRA DE MELLO (2021, p. 429), "as restrições financeiras impostas por alterações legislativas que não consideram o caráter prioritário dos direitos sociais configuram verdadeira subversão ao projeto constitucional de 1988."

Dessa forma, os princípios do financiamento dos direitos sociais fundamentais desempenham igualmente um papel essencial no controle judicial das alterações legislativas que, de forma indireta, impactem as receitas ou despesas públicas vinculadas a esses gastos.

Medidas que comprometam ou fragilizem a destinação de recursos para áreas como saúde e educação devem ser justificadas de forma clara e proporcional, com a devida instituição de mecanismos compensatórios para mitigar seus efeitos.

Essa abordagem reforça o papel do Judiciário, especialmente do STF, como guardião da ordem constitucional, assegurando que as alterações legislativas não comprometam o pacto social consagrado na CF/1988.

Diversas são as possibilidades de aplicação dos princípios. A não prorrogação de tributos específicos ou a desvinculação de receitas inicialmente alocadas a direitos sociais podem representar um desvio dos princípios constitucionais de justiça social e solidariedade.

O mesmo pode ser dito em relação à administração da dívida pública descolada de uma lógica de priorização dos direitos sociais.

A autonomia conferida ao BCB para decisões que afetam os juros da dívida pública, por exemplo, levanta questionamentos sobre o alinhamento dessas medidas com as exigências constitucionais de financiamento das políticas sociais, uma vez que, como observa SARLET (2017, p. 285), "a gestão econômica e fiscal do Estado não pode ser desvinculada de sua finalidade precípua de realizar os direitos fundamentais."

Portanto, a análise de constitucionalidade das alterações normativas que possam impactar indiretamente a gestão dos gastos sociais exige um exame rigoroso à luz dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais.

6.2.1. Revogação de fontes de recursos

A verificação da constitucionalidade da extinção ou não prorrogação de fontes de recursos destinadas ao financiamento dos direitos sociais transcende o aspecto meramente orçamentário, alcançando a análise da compatibilidade das alterações com o próprio núcleo essencial do financiamento dos direitos fundamentais sociais delineado pela CF/1988.

É o caso dos já mencionados fundos sociais de combate à pobreza, fontes de recursos instituídas para garantir a implementação de programas voltados à redução das desigualdades sociais e regionais, representando medidas concretas de realização dos direitos sociais.

Embora sejam fruto da atuação do constituinte derivado, tais fundos materializam a prioridade conferida pelo constituinte originário à concretização dos direitos sociais. Sua revogação, sem motivação adequada que demonstre a proporcionalidade e razoabilidade da alteração, bem como sem a instituição de medidas compensatórias substanciais representaria evidente violação à CF/1988. Nesse sentido DI PIETRO (2021, p. 315), ao observar que "a vinculação de receitas a finalidades específicas é expressão do compromisso constitucional com os direitos fundamentais, cujo financiamento não pode ser tratado como matéria discricionária."

Outra aplicação dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais diz respeito à revogação ou não prorrogação de tributos destinados ao financiamento adicional dos direitos sociais, caso da extinta CPMF, cuja extinção resultou em uma redução significativa de verbas destinadas à saúde pública.

Ainda que a lacuna orçamentária deixada pelo fim da vigência da contribuição tenha sido coberta pelo governo da época pelo aumento emergencial da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) [167], tributo não sujeito ao princípio da anterioridade tributária, e, portanto, cuja majoração de alíquotas produz efeitos financeiros imediatos, fato é que a não prorrogação da CPMF sem uma medida compensatória adequada ensejaria, se analisada sob o

[167] Embora a solução adotada pelo governo – aumento do IOF – tenha resolvido o problema imediato, levantou questões sobre desvio de finalidade, considerando que o IOF não foi concebido originalmente como tributo vinculado ao financiamento de políticas sociais. Essa medida reforça a importância de planejamento fiscal coerente com os preceitos constitucionais.

prisma dos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal, evidente inconstitucionalidade por omissão.

Tais princípios, portanto, servem como parâmetro indispensável para a análise da constitucionalidade de eventuais revogações de tributos ou fundos que impactem negativamente o custeio desses direitos, sem o devido estabelecimento de medidas compensatórias, sendo sua observância um imperativo de justiça fiscal e constitucional.

6.2.2. Desvinculação de receitas

Outra aplicação dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais refere-se à desvinculação de receitas que possam comprometer o montante adequado à efetivação dos compromissos assumidos pela CF/1988, uma vez que, como destaca MORAES (2021, p. 742), "a vinculação de receitas a áreas prioritárias, como saúde e educação, é uma garantia constitucional que visa preservar o compromisso do Estado com a dignidade da pessoa humana e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil."

Analisados os termos das emendas constitucionais que instituíram a DRU e a prorrogaram, pode-se afirmar que a desvinculação pura e simples de tributos configura, inequivocamente, uma violação indireta às normas gerais e específicas que compõem o núcleo essencial de custeio dos direitos sociais[168].

A destinação de recursos originalmente previstos para tais gastos a outras finalidades, sem a devida compensação, portanto, constitui afronta aos preceitos estabelecidos nos artigos 165, 167 e 169 da CF/1988, que asseguram a prioridade no financiamento das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais fundamentais. Ainda mais evidente é a violação em relação aos artigos 198 e 212 da CF/1988, que estabelecem percentuais mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação, respectivamente.

O desvio de tais recursos para outras finalidades esvazia o conteúdo normativo desses dispositivos, comprometendo a realização de políticas públicas essenciais, conforme ressalta TORRES (2017, p. 125), ao afirmar que "a desvinculação sem critério compromete a efetividade dos direitos fundamentais, ao retirar dos entes federativos a garantia de recursos previamente assegurados para áreas estratégicas."

---

[168] Deve-se destacar, nesse contexto, a progressiva preocupação do constituinte derivado com a repercussão política e jurídica da desvinculação de receitas, caso da já mencionada EC nº 108/2020, que reforçou a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, instituindo o novo FUNDEB.

Conclui-se, portanto, que a desvinculação de receitas pura e simples, por longos períodos, sem a devida compensação, configura uma violação ao núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais, sendo passível de decretação de inconstitucionalidade à luz dos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos, da proibição do retrocesso fiscal e da soberania popular fiscal.

6.2.3. Autonomia dos órgãos gestores da dívida pública

Conforme já mencionado, a gestão de recursos públicos engloba não só as receitas e despesas, como também a assunção de dívidas, característica que demanda um planejamento e controle rigoroso, especialmente em países como o Brasil, onde os encargos da dívida pública consomem uma parcela significativa do total arrecadado.

Dessa forma, os recursos disponíveis para a realização de despesas, especialmente aquelas indispensáveis à concretização dos direitos sociais, pressupõem uma administração eficiente das receitas e, em especial, da dívida pública. Como aponta TORRES (2020, p. 212), "o financiamento do Estado social contemporâneo depende, essencialmente, de uma gestão fiscal responsável, que articule justiça fiscal, eficiência administrativa e sustentabilidade econômica."

Insere-se, portanto, a gestão da dívida entre os fatores a serem considerados pelo administrador público no exercício das chamadas "escolhas trágicas", conceito desenvolvido por CALABRESI e BOBBIT (1978, p. 45), que se referem aos dilemas enfrentados quando as demandas sociais excedem os recursos disponíveis.

Diante disso, questiona parte da doutrina a autonomia conferida à diretoria do BCB para a tomada de decisões relacionadas à dívida pública. Como bem aponta ATALIBA (1994, p. 85), "o orçamento público é o espelho da soberania popular, cabendo ao chefe do Executivo, eleito pelo sufrágio universal, a responsabilidade pela sua gestão", de tal forma que tal modelo de autonomia operacional, instituído pela LC nº 179/2021, retiraria do chefe do Poder Executivo o controle direto sobre um dos elementos centrais da formulação e execução de políticas públicas, o que de certa forma, teria o potencial de violar o princípio da soberania popular, um dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais.

Mais do que isso, a autonomia conferida ao BCB, ou a qualquer outro órgão que venha a influenciar diretamente a política de juros e gestão da dívida pública, dificultaria o controle social e popular sobre decisões que impactam diretamente a concretização dos direitos sociais,

o que iria de encontro à transparência garantida pelo artigo 37 da CF/1988[169] e tão bem ressaltada por SARLET (2017, p. 310), ao afirmar que "a implementação de políticas públicas para garantia dos direitos fundamentais requer que a tomada de decisões seja transparente e motivada, especialmente quando envolve a alocação de recursos escassos."

Como observa BANDEIRA DE MELLO (2021, p. 85), "o dever de publicidade é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, constituindo-se em um instrumento para o controle social e a legitimação das ações do Poder Público." Desta forma, para preservar a prioridade dada pelo constituinte originário à concretização dos direitos sociais, é imprescindível que os gestores das políticas econômicas atuem com plena observância dos princípios constitucionais, garantindo que a gestão da dívida pública seja pautada por critérios que conciliem responsabilidade fiscal e justiça social.

Portanto, ainda que de difícil concretização prática, a necessidade de manutenção dos recursos destinados ao custeio dos direitos sociais exige que as medidas tomadas pela diretoria do BCB ou por outros órgãos com autonomia similar sejam amplamente motivadas. Deve-se demonstrar, de forma inequívoca, que os impactos sociais foram devidamente considerados e que o núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais foi observado, sob pena de violação do princípio da soberania popular fiscal.

6.2.4. Modificações de bases tributárias

Por fim, resta evidente igualmente a aplicabilidade dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais como instrumento de controle judicial de reformas promovidas na base tributária com potencial para afetar as fontes de recursos originalmente previstas ou que representaram ampliação da concretização de direitos sociais pelo constituinte derivado.

Ao se analisarem os termos da reforma tributária recentemente aprovada, verifica-se que o constituinte derivado se preocupou em compatibilizar a mudança na matriz tributária e a manutenção da destinação de recursos públicos para a saúde e a educação até então previstas, alterando, para tanto, os artigos 198[170] e 212-A[171] da CF/1988 (CF/1988), respectivamente.

---

[169] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[170] Art. 198 [...]

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

E não poderia ser diferente, devendo qualquer alteração na matriz tributária considerar os potenciais impactos no montante de recursos disponíveis para a concretização dos direitos sociais, sob pena de violação do núcleo essencial do financiamento desses direitos, uma vez que, conforme SARLET e MARINONI (2018, p. 227), "os direitos sociais, por sua natureza, impõem ao Estado deveres prestacionais que demandam não apenas vontade política, mas, principalmente, recursos materiais para sua implementação."

Dessa forma, eventuais futuras alterações deverão adotar procedimento similar ao do constituinte derivado ao editar a EC nº 132/2023, promovendo as devidas adequações nas bases de referência dos recursos destinados aos gastos sociais ou ainda promovendo as devidas compensações caso se façam necessárias.

Cabe destacar que a EC nº 132/2023 não apenas ajustou a destinação dos recursos, mas também reforçou a importância do pacto federativo na implementação de políticas sociais, já que, conforme CARVALHO (2020, p. 151), "a harmonização entre competências tributárias e destinação de receitas é fundamental para evitar o colapso na prestação de serviços públicos essenciais."

O aperfeiçoamento da política tributária pressupõe, portanto, que se observem os preceitos fundamentais do custeio dos gastos sociais, em especial os princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal, respeitando-se, assim, a integridade do financiamento das políticas públicas essenciais, prioridade constitucional que expressa o compromisso democrático brasileiro com a justiça social.

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, "a", e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, "b", e § 3º.

[171] Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:
II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento):
a) das parcelas dos Estados no imposto de que trata o art. 156-A;
b) da parcela do Distrito Federal no imposto de que trata o art. 156-A, relativa ao exercício de sua competência estadual, nos termos do art. 156-A, § 2º; e
c) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

CONCLUSÃO

A EC nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo um teto para as despesas primárias federais e alterando a forma de cálculo dos recursos a serem aplicados na saúde e educação, alçou o tema do financiamento dos gastos sociais ao centro do debate jurídico nacional.

Tal realidade se aprofundou diante de normas em matéria de gestão fiscal que se seguiram, em especial a partir da eclosão da epidemia de Covid 19, com reflexos diretos no custeio dos direitos sociais, culminando no Novo Arcabouço Fiscal, norma que, ressalte-se, a despeito de sua vigência recente, foi objeto de alterações pontuais no final do ano de 2024 sob a alegação de falta de efetividade para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, em especial diante da indexação de boa parte das despesa obrigatórias.

Restou evidente, assim, a necessidade de se identificarem os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais que possam servir como parâmetro para a análise da constitucionalidade pelo Poder Judiciário do exercício do poder reformador fiscal com potencial para afetar o custeio dos gastos sociais no Brasil.

Neste sentido, iniciou-se o trabalho pela análise do conceito de equilíbrio das contas públicas, em especial das diferentes concepções acerca da gestão de déficits orçamentários, demonstrando-se que a efetivação dos direitos sociais fundamentais se insere na gestão fiscal como um todo, que abrange a arrecadação de recursos, a realização de despesas e, ainda, a assunção responsável de dívidas públicas, não se restringindo a atividade financeira do Estado a um resultado necessariamente positivo, mas sim sustentável.

Comprovou-se, assim, que a implementação de políticas públicas sociais e a sustentabilidade das contas públicas não são conceitos excludentes, e sim complementares, uma vez que a administração responsável da dívida pública é pressuposto essencial para a manutenção dos investimentos em direitos sociais ao longo do tempo.

Abordou-se, em seguida, o conteúdo dos direitos sociais na CF/1988, demonstrando-se a imposição constitucional de seu financiamento adequado mesmo em cenários de maior restrição fiscal, já que são direitos fundamentais aos quais o constituinte originário atribuiu evidente prioridade.

Isto porque, tratando-se os direitos sociais de direitos eminentemente prestacionais, os dispositivos da CF/1988 que regulam seu financiamento constituem verdadeiras cláusulas pétreas, e como tais, embora possam ser alterados de forma a se adaptarem à realidade

conjuntural, devem ter seu núcleo preservado, sob pena de esvaziamento inconstitucional de seu próprio conteúdo.

Neste sentido, foram detalhados os principais dispositivos constitucionais de custeio dos gastos sociais, comprovando-se a preocupação do constituinte originário em garantir a estrutura necessária para a implementação das políticas públicas sociais no Brasil.

Tais normas foram classificadas em duas espécies: normas gerais e normas especiais. As primeiras dizem respeito aos preceitos que tratam do custeio dos gastos sociais de forma genérica, ou seja, de todos os direitos enumerados no artigo 6º da CF/1988.

Por serem normas de aplicação ampla, embora também constituam o núcleo do financiamento dos direitos sociais, são passíveis de maior margem de conformação diante de alterações circunstanciais, demandando menor ônus motivacional por parte do poder reformador fiscal.

O artigo 165 da CF/1988 é a primeira delas. Embora à primeira vista possa ser considerada norma meramente burocrática, sua análise sistemática evidencia tratar-se de norma fundamental da gestão dos gastos sociais, deixando claro vários de seus dispositivos que o planejamento orçamentário dos gastos públicos deve dar-se com absoluta prioridade para a concretização dos direitos sociais fundamentais.

É o caso de seu §6º, por meio do qual o constituinte originário estabelece mecanismos de controle e supervisão da renúncia de recursos públicos, prática que afeta diretamente os gastos disponíveis para a formulação de políticas públicas coletivas, aspecto este reforçado pelo artigo 150, §6º da CF/1988, que exige lei específica para a concessão de benefícios fiscais.

Alterações do texto constitucional posteriores, inclusive, ratificaram tal preocupação, caso do artigo do artigo 113 do ADCT, inserido pela referida EC nº 95/2016, que passou a exigir a estimativa dos impactos financeiros e orçamentários de proposições legislativas que criem ou alterem renúncia de receita.

Outro dispositivo fundamental previsto no artigo 165 é o seu § 10º, que prevê como regra a execução obrigatória das programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Tal dispositivo, embora não previsto originalmente no texto constitucional, uma vez que foi inserido pela EC nº 100/2016, pode ser considerado como norma integrante do núcleo essencial de custeio dos gastos sociais.

Ainda que a EC nº 102/2019 tenha flexibilizado referida obrigatoriedade, o fez de forma excepcional, criando a necessidade de intenso ônus argumentativo para o administrador público que venha a não executar a programação orçamentária.

Tal afirmação resta ainda mais evidente com o advento do § 16º do artigo 37 e do § 16º do artigo 165 da CF/1988, ambos inseridos no texto constitucional pela EC n. 109/2021, dispositivos que, lidos conjuntamente, deixam clara a subordinação da execução das leis orçamentárias à efetivação das políticas públicas sociais.

Pode-se apontar ainda como norma fundamental da gestão fiscal dos gastos sociais o artigo 167, caput, inciso III da CF/1988, que prevê a "regra de ouro". Por meio de tal norma, que limita o montante da realização das operações de crédito às despesas de capital, busca o constituinte derivado estabelecer mecanismo de controle da dívida pública, de forma a tratar-se a mesma de mais um mecanismo para o alcance da concretização dos direitos sociais e não um fim em si mesmo.

Tal preocupação inclusive é corroborada por alterações constitucionais posteriores, como o inciso VIII do artigo 163 da CF/1988, inserido pela EC nº 109/2021, que deixou expressa no texto constitucional a importância da sustentabilidade da dívida pública.

A preocupação com o engessamento dos gastos públicos em detrimento dos gastos sociais se evidencia ainda pela leitura do artigo 169 da CF/1988 por meio do qual se previu a fixação de limites para despesas com pessoal por lei complementar.

Tal cautela, inclusive, foi ratificada por modificações que se seguiram no texto constitucional, em especial a EC nº 19/1998, que viabilizou a demissão de servidores públicos para o atingimento das metas fixadas pela referida lei complementar, bem como pela EC nº 95/2016, que inseriu o artigo 109 no ADCT e pela EC nº 109/2021, que adicionou o artigo 167-A ao texto da CF/1988.

Embora à primeira vista possa parecer contraditório, a fixação de limites para o inchaço da máquina pública, se bem aplicado, tem o potencial de contribuir para a efetivação dos direitos sociais, desde que priorizadas as contratações que realmente importem em incremento das políticas públicas e, ainda, que sejam previstas normas de exceção para a contração de pessoal imprescindível mesmo em circunstâncias que exijam intensa restrição de gastos públicos.

Desta forma, podem ser apontadas como normas fundamentais gerais do custeio dos gastos sociais, e que, portanto, devem servir de base para a análise da constitucionalidade do exercício do poder reformador fiscal o artigo 165, em especial seus parágrafos 5º, 10º e 16º, o artigo 167, caput, inciso III e o artigo 169 da CF/1988.

Configuram parte essencial da materialização normativa do núcleo do financiamento dos direitos sociais fundamentais, mas não o esgotam. Além das normas gerais, podem ser

apontadas, igualmente, normas específicas, que preveem disciplina própria de gestão fiscal para direitos sociais determinados, em especial saúde e educação.

No que se refere ao direito à saúde, aponta-se o artigo 198 da CF/1988 como norma fundamental do financiamento dos gastos sociais. Ainda que em sua redação originária não tenha sido explicitamente prevista a necessidade de direcionamento de recurso mínimos para a saúde, o constituinte estabeleceu no então parágrafo único a necessidade de financiamento adequado do direito.

E tal necessidade foi corroborada por diversas alterações constitucionais que se seguiram, em especial a EC nº 29/2000 que inseriu os §§2º e 3º no artigo 198 da CF/1988, para estabelecer parâmetros de cálculo de montantes mínimos a serem aplicados, além de alterar os artigos 34 e 35 da CF/1988, que tratam da intervenção federal e estadual, incluindo como nova causa de intervenção a não aplicação dos recursos na forma do modificado artigo 198.

Em nova evolução legislativa, por meio da qual mais uma vez se evidencia a prioridade do financiamento dos direitos sociais, em especial o da saúde, aprovou o constituinte derivado a EC nº 86/2015, alterando mais uma vez a forma de se calcularem os recursos destinados à saúde, por meio da fixação no próprio texto constitucional do percentual mínimo a ser aplicado.

No que se refere ao direito à educação, deve-se destacar como norma fundamental a destinação de recursos estabelecida no caput do artigo 212 da CF/1988, que estabeleceu base de cálculo e percentual mínimo definidores dos valores mínimos a serem aplicados pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Foi previsto, ainda, no §4º do mesmo dispositivo, financiamento extra para os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde na forma do artigo 208, VII da CF/1988, além de se estabelecer no §5º como fonte adicional própria de financiamento da educação básica a contribuição social do salário educação, de obrigação das empresas na forma da lei.

Por fim, determinou o constituinte derivado no §8º do mesmo artigo que, em caso de extinção ou substituição de impostos que componham a base de cálculo dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como daqueles destinados ao FUNDEB, sejam redefinidos os percentuais de forma a se manter o valor das aplicações.

E é justamente o FUNDEB que constitui a última norma que pode ser apontada como preceito fundamental específico do financiamento dos direitos sociais. Advindo de longa evolução legislativa, o fundo em sua conformação atual, teve início com a edição da EC nº

53/2006, que alterou o artigo 60 do ADCT para estabelecer que, pelo prazo de 14 anos a contar do início de sua vigência, deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica, bem como na remuneração dos trabalhadores da educação, percentual de 20% do percentual da arrecadação de impostos e de repasses constitucionais, além de manter a obrigação já prevista no antigo FUNDEF de obrigatoriedade de complementação por parte da União de recursos para a garantia de valos mínimos por aluno.

Uma vez vencido tal fundo, editou o constituinte derivado a EC nº 108/2020, prorrogando na prática, com algumas alterações, sua vigência, ao manter o percentual de 20% incidente sobre o produto da arrecadação dos impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do fundo, fixando, no entanto, percentual mínimo de 23% para complementação por parte da União, a se dar segundo escala fixada pela nova redação do artigo 60 do ADCT.

Desta forma, embora advenha da atuação do constituinte derivado, representa a evolução do financiamento do direito à educação, compondo, portanto, ao lado do já mencionado artigo 198 da CF/1988, o núcleo material do financiamento dos direitos sociais fundamentais.

Identificadas as normas que compõem a estrutura fundamental dos direitos sociais na CF/1988, e que, portanto, devem servir de referência para o controle de constitucionalidade do poder reformador dos gastos sociais, passou-se à análise das principais alterações normativas posteriores à CF/1988 com potencial para impactar direta ou indiretamente o custeio dos direitos sociais fundamentais.

Destacaram-se o estabelecimento do teto para as despesas federais e a alteração dos gastos mínimos com saúde e educação implementadas pela EC nº 95/2016, ressaltando-se, inclusive, as limitações impostas para o aumento de gastos com pessoal, que na prática afetaram a reposição de mão de obra necessária para a implementação de políticas públicas de atendimento de direitos sociais.

Por fim, apontou-se a potencial inconstitucionalidade de propostas no sentido de se extinguirem os limites mínimos fixados para o financiamento dos direitos sociais fundamentais, ideia que frequentemente reaparece no cenário político nacional, conforme noticiário recente que reacendeu o debate sobre a desindexação de gastos de tal natureza por alegada incompatibilidade com o regime fiscal instituído pelo Novo Arcabouço Fiscal".

Passou-se, em seguida, ao estudo dos principais aspectos do controle judicial das normas financeiras, em especial o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que cabe ao Poder Judiciário o controle de constitucionalidade do exercício do poder de

reforma dos gastos sociais, garantindo-se a implementação efetiva dos direitos sociais conforme estrutura instituída pelo constituinte originário e aperfeiçoada ao longo do tempo pelo poder constituinte derivado.

Destacou-se, a esse respeito, a necessidade de cautela no exercício do controle de constitucionalidade das normas editadas pelo constituinte derivado, uma vez que as emendas constitucionais constituem a expressão máxima do exercício do poder normativo pelo Poder Legislativo, diante do quórum qualificado de 3/5 para sua aprovação.

Ressaltadas as restrições naturais à ingerência do Poder Judiciário no exercício do poder reformar fiscal, passou-se à definição dos princípios fundamentais que devem servir de parâmetro na verificação de sua compatibilidade com o núcleo fundamental do custeio dos direitos sociais

Para tanto, foram analisadas as manifestações e decisões judiciais constantes das ADIs que impugnaram os termos da EC nº 86/2015, que alterou o piso de gastos federais com o financiamento do direito à saúde e a EC nº 95/2016, que instituiu um teto para as despesas primárias federais e alterou a forma de indexação dos pisos de gastos com os direitos à saúde e à educação, além das principais contribuições doutrinárias acerca do tema.

Verificou-se, assim, serem princípios fundamentais o direito ao custeio adequado dos direitos, a proibição do retrocesso fiscal, a soberania popular fiscal e a viabilidade institucional dos direitos sociais.

Ressaltou-se, inicialmente, serem os dois primeiros manifestações fiscais do princípio da proporcionalidade, exigindo-se, com isso, do constituinte derivado a comprovação da imprescindibilidade de medidas que venham a afetar o núcleo essencial de custeio dos direitos sociais fundamentais.

O direito ao custeio adequado dos direitos se mostrou essencial ao controle judicial, na medida em que os direitos sociais possuem natureza prestacional, demandando o emprego intenso de recursos públicos. Desta forma, de nada adiantaria a enunciação de um direito social se não houvesse o reconhecimento a um direito de financiamento adequado que lhe desse efetividade.

O princípio da proibição do retrocesso fiscal, por sua vez, manifestação financeira do princípio da proibição do retrocesso social, permite que se identifique dentre as normas editadas pelo poder reformador fiscal aquelas que ensejam uma redução na evolução civilizatória advinda da efetivação de políticas públicas em matéria de direitos sociais e que, portanto, mostram-se incompatíveis com a prioridade dada pelo constituinte originário ao financiamento dos direitos sociais.

Já o princípio da soberania popular fiscal, terceiro parâmetro de controle do poder reformador fiscal, representa a garantia do respeito à vontade popular manifestada pelo voto direto, secreto e periódico, garantindo-se, assim, que as normas orçamentárias, expressão máxima das escolhas políticas em matéria de gestão fiscal representem um mecanismo efetivo de concretização dos direitos sociais fundamentais.

Desta forma, manifestado por meio das normas constitucionais em matéria de gestão fiscal, em especial as de cunho orçamentário, que asseguram a possibilidade de realização de escolhas democráticas, o princípio da soberania popular fiscal garante aos verdadeiros titulares do poder, representados por seus representantes eleitos renovados periodicamente, a definição dos direitos a serem priorizados em um cenário inevitável de escassez de recursos.

Sua aplicação, portanto, exige que as normas restritivas fiscais se adequem o máximo possível ao ciclo orçamentário brasileiro, formado pelo PPA, pela LDO e pela LOA, demandando-se do constituinte derivado intenso ônus argumentativo comprobatório da necessidade de adoção de medidas que venham ultrapassar o prazo de 4 anos previsto na CF/1988 para cada ciclo eleitoral.

Por fim, embora se reconheça a necessidade de se controlarem os gastos com pessoal, fato é que a efetivação dos direitos sociais demanda intensa aplicação de recursos humanos, de tal forma que as normas da CF/1988 que garantam uma reposição mínima de pessoal com priorização dos envolvidos na efetivação das necessidades sociais também constituem preceitos integrantes do núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais.

Logo, a constitucionalidade do exercício do poder reformador fiscal pressupõe que se verifique a observância do princípio que se convencionou denominar de princípio da viabilidade institucional dos direitos sociais, por meio do qual se pode verificar a violação indireta da necessária efetivação dos direitos sociais fundamentais, que, além da existência de recursos específicos para o direito em si, pressupõe a existência de estrutura adequada para sua implementação material.

Definidos os princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais, passou-se finalmente à demonstração de sua essencialidade como instrumento de controle judicial do exercício do poder reformador dos gastos sociais, seja ele exercido por meio de normas que impactam diretamente o custeio dos gastos sociais, ou indiretamente, manifestado por alterações que embora não tenham cunho eminentemente fiscal, afetam o montante disponível para o custeio de políticas públicas sociais.

Diversos são os exemplos da aplicabilidade dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais como instrumentos de verificação da compatibilidade das reformas fiscais com o núcleo essencial de custeios dos gastos sociais.

O primeiro deles diz respeito à própria fixação de teto de gastos para as despesas federais, nos moldes da implementada pela EC nº 95/2016. Diante da sistemática estabelecida pelos artigos 165, 167 e 169 da CF/1988, que, conforme demonstrado, evidenciam a priorização dada pelo Constituinte originário ao financiamento dos direitos sociais fundamentais, o estabelecimento de limitações de gastos financeiros que venham a afetar o financiamento dos direitos sociais demanda motivação pormenorizada que comprove a proporcionalidade da medida, manifestada em matéria financeira pelos princípios do direito ao custeio adequado dos direitos e da proibição do retrocesso fiscal, com a previsão, inclusive, de mecanismos de exceção que garantem a manutenção básica do direito, evitando-se grave e definitivo retrocesso evolutivo.

O mesmo pode ser dito em relação às alterações promovidas nos pisos da saúde e educação. A evolução normativa dos artigos 198 e 212 da CF/1988 também permite que se afirme a prioridade dada pelo constituinte originário aos direitos à educação e à saúde, restando pouco espaço para a atuação do poder reformador fiscal.

Desta forma, alterações constitucionais que modifiquem os montantes mínimos a serem investidos em saúde e educação, como a promovida pela EC nº 95/2016, caso resultem em redução significativa na proporção história dos recursos aplicados anualmente, representarão potencial violação direta ao texto constitucional, demandando-se do constituinte derivado ainda maior motivação que demonstre a inexistência de alternativas em matéria de gestão fiscal que preservem os recursos previstos de acordo com a sistemática então vigente.

A mesma afirmação pode ser feita em relação às mais diversas alterações normativas que modificaram o financiamento genérico dos gastos sociais, como o caso da extinção de fundos de desenvolvimento social, o fim da CPMF, a desvinculação de receitas da União, dos Estados e dos Municípios, a autonomia concedida aos dirigentes do Banco Central, órgão com atribuições que afetam diretamente a dívida pública e ainda a recente reforma tributária.

Embora pareça se tratar de assuntos aleatórios, todas as reformas promovidas afetam de forma indireta os gastos sociais, de tal forma que devem ser analisadas pela perspectiva dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais.

O fim de fundos sociais, por exemplo, pressupõe a implementação de medida compensatória, sob pena de violação da prioridade dada pelo constituinte originário ao desenvolvimento das políticas sociais, conforme demonstrado pela análise dos já

mencionados artigos 165, 167, 169 e 212 da CF/1988. A constitucionalidade da desvinculação de receitas, por sua vez, pressupõe a preservação substancial de recursos para os gastos sociais, em especial àqueles para os quais haja fontes específicas de custeio, seja por meio de regras de exceção ou ainda medidas que compensem a perda de verbas originalmente previstos pelo constituinte originário ou mesmo pelo constituinte derivado.

Pode-se afirmar o mesmo em relação à CPMF, cuja não prorrogação gerou a redução dos recursos aplicáveis nas políticas públicas sociais, em especial na saúde, redução esta atenuada pelo aumento à época do IOF. Resta evidente, se analisada pela perspectiva do respeito ao núcleo essencial do financiamento dos direitos sociais, que, caso não fosse implementada a referida medida compensatória, estaria configurada inconstitucionalidade passível de correção pelo Poder Judiciário.

Outra questão diz respeito à análise da constitucionalidade da autonomia da diretoria do Banco Central do Brasil. Resta evidente que esse exercício demanda a motivação dos atos pelos seus titulares também pela perspectiva da concretização dos direitos sociais fundamentais, sob pena se se violar de forma indireta, por meio da drenagem de recursos públicos para o pagamento de dívida pública, a vontade do constituinte originário de se dar prioridade ao financiamento dos direitos sociais fundamentais.

Por fim, a recém implementada reforma tributária se insere igualmente no âmbito de aplicação do núcleo essencial do financiamento dos gastos sociais. Caso não fosse preservada a base tributária dos recursos aplicáveis aos direitos sociais, em especial saúde e educação, estaríamos diante de flagrante inconstitucionalidade, o que por certo ensejaria o acionamento do Poder Judiciário para sua correção.

Conclui-se, portanto, por tudo o que foi analisado ao longo da presente tese, que, embora se possam admitir medidas de restrição fiscal que afetem direta ou indiretamente o financiamento dos direitos sociais, o protagonismo de tais direitos demanda do poder reformador fiscal um alto ônus argumentativo que demonstre a necessidade das alterações implementadas, além da adoção de atenuantes qualitativos e temporais que minimizem os efeitos do corte de despesas, cabendo ao Poder Judiciário seu controle segundo os princípios apontados.

Espera-se, assim, ter demonstrado a importância dos princípios fundamentais do financiamento dos direitos sociais como parâmetros essenciais a serem considerados para a análise das mais diversas normas que direta ou indiretamente afetem a concretização de direitos eleitos pelos constituinte como prioridade a ser observada pelo poder público, contribuindo-se, em última análise, para a melhor aplicação dos recursos públicos em

benefício da população brasileira, em especial dos menos favorecidos, em concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento maior do Estado Social de Direito Brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2014.

ACKERMAN, Bruce. A Nova Separação de Poderes. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. Orçamento Público e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

_____. Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como Exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. Reflexões sobre Finanças Públicas e Direito Financeiro. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

ALEXANDRINO, José de Melo. O Discurso dos Direitos. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Constitucional Descomplicado. São Paulo: Método, 2019.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2014.

AMARAL, José Carlos. Orçamento e Sustentabilidade Fiscal na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

AMARO, Luciano. Direito Financeiro e Tributário. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 145.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2012.

ARAGÃO, Alexandre. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. Direito Financeiro e Tributário: Aspectos Contemporâneos. São Paulo: Malheiros, 2020.

ARIDA, Pérsio. Crescimento e Estabilização: Desafios da Economia Brasileira. São Paulo: Publifolha, 2003.

AVARITZER, Leonardo. Democracia e os Limites do Judicial. São Paulo: Editora 34, 2020.

ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BACHOF, Otto. Normas constitucionais inconstitucionais. Coimbra: Atlântica, 1977.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. A Efetividade dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral Aplicável aos Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 8, n. 2. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos Fundamentais, Orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O Direito Constitucional e a Efetividade de Seus Princípios. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2016.

_____. Constituição da República e Avanços Democráticos. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. Direitos Fundamentais na Ordem Econômica. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

_____. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. O Novo Direito Constitucional Brasileiro: Contribuições para a Construção Teórica e Prática. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. A Constituição Brasileira: Interpretação e Prática. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. Interpretação e Aplicação da Constituição. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. Introdução ao Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Constituição, Democracia e Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. Curso de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2021.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2016.

BICALHO, Ana Luiza. A Dívida Pública e os Desafios do Orçamento Federal. Brasília: IPEA, 2011.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Fundamental à Saúde: Contexto e Desafios. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CABRAL, Nazaré da Costa. A teoria do federalismo financeiro. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.

_____. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 8ª ed. Coimbra: Almedina, 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "constituição social"). In: CANOTILHO. Direito Constitucional e Teoria da Constituição", 7ª ed., Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. Direitos Fundamentais e Políticas Públicas. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria Geral do Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2019.

CASTRO, Flávio Dino de Costa e. A função realizadora do Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil. Brasília: Revista CEJ, 2005.

CASTRO, Leonardo da Costa. Direitos Fundamentais e Orçamento: A "Reserva do Possível" como Limite aos Direitos Sociais. Porto Alegre: Fabris, 2005.

CATARINO, João Ricardo; SALVADOR, Rui Miguel Alcario. Consolidação orçamental nas economias em crise: o contributo da despesa fiscal em Portugal entre 2011 e 2014. Novos Estudos Jurídicos, v. 21, n. 2, maio/ago, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. São Paulo: Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 14, n. 54, jan./mar, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder de Controle do Povo. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONTI, José Maurício. Direito Financeiro: Princípios Fundamentais. São Paulo: RT, 2016.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Coord.). Direitos fundamentais sociais. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORTI, Horácio. Brasília: Revista CEJ, nº 64: 1995.

CROIRIE, Benedita. Princípios Constitucionais e a Vedação do Retrocesso. Lisboa: Coimbra Editora, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Futuro dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Direito Tributário Brasileiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Miriam. Governabilidade e Coalizões no Presidencialismo Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2022.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. Revista de Direito Administrativo, 2016.

DWORKIN, Ronald. O Império do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review.* Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FERRAZ, Ricardo. Gestão Pública e Sustentabilidade. 3ª ed. Brasília: Editora Universitária, 2018.

FERREIRA, Antônio; PINTO, Mariana. Finanças públicas e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Editora Acadêmica, 2019.

FERREIRA, Eduardo Paz. A Crise do Euro e o Papel das Finanças Públicas. In: CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F.F. (Coord.). Finanças Públicas da União Europeia. Coimbra: Almedina, 2012.

FERREIRA, Paulo Marrecas. Finanças públicas e sustentabilidade: desafios para uma justiça intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento do presente. In: FERREIRA, Eduardo Paz; TORRES, Heleno Taveira; PALMA, Clotilde Celorico (Org.). Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier: Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal. vol. 2. Coimbra: Almedina, 2013.

FERREIRA, Ricardo. Responsabilidade Fiscal e Efetividade das Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FLORENZANO, Vicenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo: uma abordagem transdisciplinar. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 42, nº 165, jan./mar, 2005.

FONTE, João Marcelo de Araújo. O Papel do Judiciário no Estado Contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

FONTE, Jorge Miranda. Direitos fundamentais: Teoria geral, eficácia e interpretação. Coimbra: Almedina, 2013.

FRISCCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas Públicas - A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GALDINO, Flávio. O Custo dos Direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). Legitimação dos Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. Direitos Fundamentais e Efetividade. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. Teoria do Direito Fundamental ao Processo Justo. São Paulo: Saraiva, 2005.

GIACOMONI, James. Orçamento Público no Brasil. São Paulo: Atlas, 2020.

GIAMBIAGI, Fabio. Sustentabilidade Fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

GIAMBIAGI, Fábio; ALMEIDA, Mansueto. Finanças Públicas: Da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

GRAU, Eros Roberto. Direito, Política e Orçamento. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2018.

GUASTINI, Riccardo. *Lezioni di teoria del diritto e dello stato*. Milão: Giuffrè Editore, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERLE, Peter. El Estado Constitucional. Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2007.

HAYEK, Friedrich. O Caminho da Servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1944.

_____. The Constitution of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 251, 2009.

_____. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRELL, Andreas J. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 2002.

LAFER, Celso. A Reconstrução dos Direitos Humanos. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LASSALLE, Ferdinand. O que é uma Constituição? São Paulo: LTr, 1988.

LEAL, Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. Judicialização da Política no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2016.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2022.

LODI, Ricardo. Austeridade Seletiva e Desigualdade. 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/download/39274/27848.

LUHMANN, Niklas. Sistemas Sociais. Petrópolis: Vozes, 1984.

MAC CRORIE, Benedita. Os direitos sociais em crise? In: Estudos em comemoração dos 20 anos da Escola de Direito da Universidade do Minho. MONTE, Mário Ferreira Monte Coord.). Coimbra: Coimbra, 2014.

MARCHESAN, Maria Moreira. O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa. Porto Alegre: Revista do Ministério Público, nº 44, 2001.

MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. Consolidação orçamental e política financeira. Coimbra: Almedina, 2014.

MARTINS, José Roberto. Orçamento e Sustentabilidade Fiscal. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEDEIROS, João Carlos. A Emenda Constitucional 86/2015 e seus reflexos no financiamento da saúde pública. Revista de Direito Constitucional, v. 23, n. 4, 2017.

MEDEIROS, Marcelo. Políticas Públicas em Tempos de Crise. Brasília: UnB, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A constitucionalização das finanças públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

_____. Da Faculdade de Gastar ao Dever de Agir: O Esvaziamento Contramajoritário de Políticas Publicas. Rio Grande do Sul: Revista de Direito do Estado, 2008.

MIRANDA, Jorge. Direitos fundamentais: Teoria geral, eficácia e interpretação. Coimbra: Almedina, 2013.

_____. Direitos Fundamentais. Coimbra: Almedina, 2017.

_____. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: RT, 2017.

_____. Manual de Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 2019.

MONCADA, Marco Aurélio. Planejamento Público e Vinculação Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada. São Paulo: Atlas, 2021.

_____. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2021.

_____. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MORATAL, Germán Orón. *La Configuración Constitucional del Gasto Público*. Madrid: Tecnos, 1995.

MUNIZ, Maria Cecília. Omissão Administrativa e Responsabilidade do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. O Direito à Educação. São Paulo: Renovar, 2002.

NABAIS, José Casalta. Teoria do Dever Fundamental de Pagar Impostos, Almedina, 2001.

_____. Direito financeiro e tributário. Coimbra: Almedina, 2007.

_____. Constitucionalismo, Direitos Fundamentais e Democracia. Coimbra: Almedina, 2010.

_____. Direito Fiscal. Coimbra: Almedina, 2010.

_____. Estabilidade Financeira e Tratado Orçamental. Jurismat – Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, n. 6, maio 2015.

_____. Direito Financeiro e Orçamentário. Lisboa: Almedina, 2015.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: NABAIS, José Casalta (Org.). Por uma Liberdade com Responsabilidade - Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NEGREIROS, Fernanda de. A Administração da Dívida Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NEVES, Marcelo. Transconstitucionalismo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2006.

_____. Entre Têmis e Leviatã: Uma Relação Difícil. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. A Constitucionalização Simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto RAWLS, John. Uma Teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. Uma Teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

NUSSBAUM, Martha. Creating capabilities: the Human Development Approach. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

OLIVEIRA, Ana Cláudia. Orçamento Público e Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Devido processo legal e federalismo fiscal: inconstitucionalidade de dispositivos da LC 173/2020 que estabelecem a necessidade de renúncia a direito por Estados e Municípios. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel De Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). A crise do federalismo em estado de pandemia. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

OLIVEIRA, João Batista. Administração Pública e os Limites do Planejamento. Porto Alegre: Bookman, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. Belo Horizonte: Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, mar./ago., 2014.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais frente à Reserva do Possível. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito do Setor de Ciências Jurídicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

_____. Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.

OLSON, Henrik. Proporcionalidade e direitos fundamentais. Lisboa: Editora Jurídica, 2008.

ONU. Manual de Técnicas Orçamentárias. Nova York: ONU, 1959.

ONU. Relatório sobre Orçamento-Programa. Nova York: ONU, 1959.

PEREIRA, Antônio. Sustentabilidade Fiscal no Contexto Atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p. 288.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Rumo ao Orçamento Impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. Belo Horizonte: Fórum, mar./abr., 2015.

PINTO, Luiz Carlos. Austeridade Fiscal e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Saraiva, 2017.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. O Princípio da Vedação do Retrocesso Social Diante da Crise Econômica do Século XXI. João Pessoa: Direito e Desenvolvimento, 2015.

PORT, Otávio Henrique Martins. Os Direitos Sociais e Econômicos e a Discricionariedade da Administração Pública, RCS Editora Ltda, 2005.

_____. A Reserva do Possível e os Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos e Jurisdição Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

RAMOS, Elival da Silva. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988. São Paulo: Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2007.

REZENDE, Fernando. Orçamento Público e Políticas Sociais. Brasília: IPEA, 2017.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Estudos em Direito & Economia: Micro, Macro e Desenvolvimento. Curitiba: Editora Virtual Gratuita, 2017.

SALTO, Felipe; COURI, Daniel; PELLEGRINI, Josué. Considerações sobre o teto de gastos da União. Brasília: Comentários da IFI nº 9, 2020.

SALVADOR, Evilásio. Os direitos sociais no orçamento público. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMUELSON, Paul. Economia. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pelo Direito à Dignidade. Coimbra: Almedina, 1993.

SANTOS, Jorge Costa. Bem-Estar Social e Decisão Financeira. Coimbra: Almedina, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1988. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, 2001.

_____. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. Direitos Fundamentais Sociais e a Proibição de Retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____. A dimensão jurídica da dignidade da pessoa humana. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 14ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e direito social à saúde. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SARMENTO, Daniel. Constituição e Austeridade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

_____. Dignidade da Pessoa Humana. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

_____. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Constitucionalismo Democrático: Ensaios de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. São Paulo: Revista De Direito Administrativo, 236, 2004.

_____. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. Interesse Público, São Paulo, v. 16, n. 85, maio/jun. 2014.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais: Fundamentação, Judicialização e Direitos Internacionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SOUZA, Maria Aparecida. Impactos da Emenda Constitucional 95/2016 na efetividade dos direitos sociais no Brasil. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 11, nº 2, 2018.

STREECK, Wolfgang. Comprando Tempo: A Crise Adiada do Capitalismo Democrático. São Paulo: Boitempo, 2016.

TAVARES, André Ramos. Direitos Fundamentais e o Controle de Constitucionalidade. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TAMBOSI, Luiz. Finanças Públicas e Orçamento. Curitiba: Juruá, 2015.

TIPKE, Klaus. Die Steuerrechtsordnung. Köln: Otto Schmidt, 1993.

TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. O Estado Social e os Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. Direito financeiro e repartição de competências na federação. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. O Direito ao Desenvolvimento e o Patrimônio Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFE, ano 10, mar./ago. 2012.

_____. Educação e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

_____. O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

_____. Finanças Públicas e Direitos Fundamentais. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

_____. Direito Financeiro e Tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2020.

_____. Impossibilidades Praticas na Gestao Orcamentaria. Brasilia: Forum, 2020.

VIEIRA, Paulo; LIMA, Rafael. "Teto de gastos e direitos sociais no Brasil: uma análise crítica". Brasília: Revista Brasileira de Direito Público, 2017.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Revista de Direito GV, 4, 2008.