

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO
FACULDADE DE DIREITO

Isadora Brondani

EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016: A LIMITAÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA
COMO MECANISMO DE IMPLANTAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO NO BRASIL

Porto Alegre

2021

ISADORA BRONDANI

**EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016: A LIMITAÇÃO DA DESPESA
PRIMÁRIA COMO MECANISMO DE IMPLANTAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO NO
BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor PhD. Ricardo Antônio Lucas Camargo

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Brondani, Isadora
EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016: A LIMITAÇÃO DA
DESPESA PRIMÁRIA COMO MECANISMO DE IMPLANTAÇÃO DO
ESTADO MÍNIMO NO BRASIL / Isadora Brondani. -- 2021.
64 f.
Orientador: Ricardo Antônio Lucas Camargo.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Emenda Constitucional n. 95. 2. Orçamento. 3.
Direitos Sociais. 4. Constitucionalidade. 5. Estado
mínimo. I. Lucas Camargo, Ricardo Antônio, orient.
II. Título.

Isadora Brondani

EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016: A LIMITAÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA
COMO MECANISMO DE IMPLANTAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para a obtenção do grau
de bacharel em Direito pela Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul.

Aprovado em 19 mai. 2021.

Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo – Orientador.

Prof.^a Dra Kelly Lissandra Bruch – UFRGS.

Prof.^a Dra. Valdete Souto Severo – UFRGS.

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à minha família, cujo apoio sempre me fortaleceu. Muito obrigada por estarem comigo, mesmo nos últimos longos meses de ausência.

Ao Thiago Rychescki, pelo companheirismo e incentivo.

Aos mestres que pude chamar de Professores na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e no Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria, em especial à Professora Terezinha Dalmolin, cuja humanidade e carisma levo como exemplo a ser seguido.

Ao meu Orientador, Professor Ricardo, por ter dedicado sua atenção a este trabalho, mesmo diante de todas as dificuldades que surgiram. Serei eternamente grata por todo o aprendizado que o senhor me proporcionou.

RESUMO

Trata-se de estudo que, utilizando a revisão bibliográfica e jurisprudencial, visa aferir em que medida a limitação da despesa primária do Estado Brasileiro, imposta pela EC n. 95, afetará a efetivação dos direitos sociais no país, e ainda, se é possível afirmar que o referido instrumento jurídico tem por objetivo consolidar a implantação de um projeto de Estado distinto daquele buscado pelo constituinte, o Estado mínimo. Para isso, se busca compreender a abordagem teórica do orçamento e dos direitos sociais, bem como do instituto da vinculação orçamentária no Brasil. Em um segundo momento, estudar-se-ão também a EC n. 95 e as ADIs em que ela figura como objeto. Ao final, é possível concluir que as alterações impostas pela EC n. 95 ao regime fiscal do país são, no que diz respeito à categoria de direitos citada, inconstitucionais. Isso porque, na qualidade de direitos fundamentais, os direitos sociais deveriam ser protegidos contra iniciativas que visem a redução de sua efetividade, com base no princípio da vedação ao retrocesso. Ademais, para além do desrespeito a uma categoria de direitos cuja proteção é essencial, também é possível afirmar que as alterações inseridas pela EC n. 95 no ordenamento pátrio terão por efeito o desmonte da estrutura de políticas públicas estabelecida pelo constituinte originário, em razão da limitação da despesa primária do Estado por duas décadas. Em outras palavras: o regime fiscal previsto na Emenda enfraquece os sistemas público de saúde, educação, ciência e tecnologia, e direciona a política nacional a um modelo de estado mínimo através da redução forçada do montante de recursos direcionado a essas áreas.

Palavras-chave: Emenda Constitucional n. 95/2016. Orçamento. Direitos Sociais. Constitucionalidade. Estado Mínimo.

ABSTRACT

This study, using a bibliographic and jurisprudential review, aims to assess to what extent the limitation of primary expenditure of the Brazilian State, imposed by the Constitutional Amendment (EC no. 95), will affect the realization of social rights in the country, and also, if it is possible to affirm that this legal instrument aims to consolidate the implementation of a State project different from that sought by the constituent, the minimal State. To this end, there will be needed to understand the theoretical approach to the budget and social rights, as well as the institute of predetermination of tax revenue in Brazil. In a second moment, the EC n. 95 and the ADIs in which it figures as object will be studied. At the end, it is possible to conclude the changes imposed by EC n. 95 to the country's fiscal regime are, with respect to the category of rights cited, unconstitutional. This is because, as fundamental rights, social rights should be protected against initiatives that aim to reduce their effectiveness, based on the principle of the prohibition of retrogression. Furthermore, in addition to the disrespect for a category of rights whose protection is essential, it is also possible to affirm that the alterations inserted by EC n. 95 in the Brazilian legal system will have the effect of dismantling the structure of public policies established by the original constituent, due to the limitation of primary state spending for two decades. In other words: the fiscal regime foreseen in the Amendment weakens the public systems of health, education, science and technology, and directs the national policy to a model of minimal state through the forced reduction of the number of resources directed to these areas.

Keywords: Constitutional Amendment n. 95/2016. Budget. Social Rights. Constitutionality. Minimal State.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. ORÇAMENTO	9
2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	9
2.2. ORIGEM DO ORÇAMENTO E CONTEXTO BRASILEIRO.....	12
2.3. FUNÇÃO DO ORÇAMENTO NO ESTADO DE DIREITO.....	15
2.3.1. O orçamento no Estado Liberal.....	17
2.3.2. O orçamento no Estado Social.....	18
3. DIREITOS SOCIAIS	21
3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	21
3.2. SAÚDE E EDUCAÇÃO	29
3.3. CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....	33
4. A VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
5. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95.....	44
5.1. ALTERAÇÕES NA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA	46
5.2. IMPLANTAÇÃO DO ESTADO MÍNIMO	48
5.3. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIS)	49
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS	57
ANEXO A - Emenda Constitucional n. 95	61

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 expressamente define, em seu artigo 6º, um rol de direitos de ordem social. Trata-se da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. E, tendo em vista que o constituinte optou por conferir aos direitos sociais a qualidade de direitos fundamentais, essa categoria de direitos não pode ser objeto de abolição efetiva ou tendencial¹.

Apesar disso, no final do ano de 2016 foi aprovada uma proposta de emenda à Constituição contrária ao entendimento supracitado. Isso porque, em que pese os direitos fundamentais sejam protegidos pelo princípio da vedação ao retrocesso, a EC n. 95 instituiu um “novo regime fiscal”. A emenda determinou o congelamento da despesa primária do Estado – aquela responsável pela promoção dos serviços públicos à sociedade – por duas décadas.

Nesses termos, tomando o regime de proteção constitucional dos direitos fundamentais por premissa, este estudo buscará verificar em que medida a limitação da despesa primária do Estado Brasileiro, imposta pela EC n. 95, afetará a efetivação dos direitos sociais no país, e ainda, se é possível afirmar que o referido instrumento jurídico tem por objetivo consolidar a implantação de um projeto de Estado distinto daquele buscado pelo constituinte, o Estado mínimo. Essa análise realizar-se-á majoritariamente mediante revisão bibliográfica, utilizando uma seleção de obras caras ao estudo do orçamento e dos direitos sociais e, posteriormente, jurisprudencial, principalmente para tratar da vinculação orçamentária, da EC n. 95 e das ADIs que ela originou.

O estudo da temática proposta é relevante para que se compreenda não somente os efeitos da alteração jurídica trazida pela EC n. 95, mas também os seus objetivos. Cuida-se de alteração constitucional que instituiu um “novo regime fiscal”, limitando a atuação do Estado no que diz respeito à efetivação de direitos constitucionalmente previstos e ampliando a margem de arbitrariedade com que as receitas públicas são utilizadas.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em Espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014. p. 363-702.

O objetivo geral do trabalho é verificar se os efeitos da EC n. 95 na efetivação dos direitos sociais indicam que ela pode ser tratada enquanto mecanismo jurídico de implantação de um projeto de Estado mínimo no Brasil. Os objetivos específicos do trabalho são: aferir a função do orçamento no Brasil; compreender os direitos sociais enquanto fundamentais e, por essa razão, a proteção constitucional a eles conferida; estudar a vinculação orçamentária e a sua importância para a execução de políticas públicas; estudar as alterações inauguradas pela EC n. 95 no Brasil.

A partir das subseções estabelecidas nos objetivos específicos, este trabalho será dividido em cinco partes - que versam sobre temas à primeira vista distintos e distantes entre si, mas que foram, em diferentes escalas, afetados pela alteração constitucional que é objeto deste estudo: a primeira parte versará sobre o orçamento, tratando de seus aspectos gerais - dentre os quais se destacam sua história e sua função nos diferentes modelos de Estado; a segunda parte versará sobre os direitos sociais, sua concepção doutrinária e aspectos específicos da saúde, educação, ciência e tecnologia; a terceira parte tratará da vinculação orçamentária e de sua relação com as políticas públicas; a quarta parte versará sobre as alterações implementadas pela EC n. 95 no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no que diz respeito à efetivação dos direitos sociais; e, por fim, verificar-se-á se é possível, com base nesse estudo, confirmar a hipótese proposta, no sentido de a EC ser um instrumento jurídico cujo objetivo final é possibilitar a implantação de um Estado mínimo no Brasil.

2. ORÇAMENTO

2.1. Considerações iniciais

A realização de qualquer serviço público por parte do Estado somente se faz possível através da gestão orçamentária. Isso significa dizer que o orçamento necessariamente determina tanto a receita quanto a despesa do Estado. Ou seja, é através do orçamento que um determinado governo se define politicamente, porque uma vez fixada a despesa, é possível analisar quais foram as prioridades governamentais em termos de gastos e investimentos.

Existem duas maneiras distintas, porém não excludentes, de se compreender o orçamento: em primeiro lugar, como um meio, em sua acepção jurídica de norma - e em uma análise do direito enquanto instrumento do Estado; e, em segundo lugar, como fim em si

próprio, por ser uma condição de existência do Estado. Nesse sentido, Alfredo Augusto Becker afirma que “Deve-se sempre ter em mente que o Estado não é algo que ‘está’, mas algo que ‘continua’. É ser social de criação continuada. É relação em perpétuo dinamismo que continuamente se estabelece e se realiza, vinculando todos os indivíduos a um e cada um a todos”². Nesse sentido, conclui: “O Estado viverá o espaço de um orçamento.”³

O objeto de estudo deste trabalho é, portanto, a condição de existência do Estado enquanto tal. Em debate realizado nesta Universidade, o professor Ricardo Camargo asseverou que o “(...) orçamento serve para dizer o que se espera arrecadar e o que está autorizado a gastar”⁴. Por sua vez, Aliomar Baleeiro define o orçamento da seguinte maneira:

Nos Estados Democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.⁵

De acordo com a classificação de Baleeiro, o estudo do orçamento público compreende quatro aspectos fundamentais. São eles:

a) o jurídico, que analisa a natureza do ato orçamentário à luz do Direito e das instituições constitucionais do país, bem como as obrigações dos entes públicos daí decorrentes;

No ponto, existem três correntes doutrinárias principais a considerar o orçamento como lei, mero ato administrativo ou ambos. Nessa última corrente, Alfredo Augusto Becker afirma categoricamente que o orçamento pode ser tanto uma relação natural quanto uma relação juridicizada, figurando em um primeiro momento como simples estado de coisas e, após a incidência de lei orçamentária, como relação jurídica vinculante. Vejamos:

Antes da incidência da regra jurídica orçamentária, o orçamento público é a relação constitucional natural; depois da incidência, ele é a relação constitucional juridicizada, em síntese, uma relação jurídica. Esta é a genuína natureza do orçamento público: antes da incidência da regra jurídico-

² BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 251.

³ Ibidem, p. 251.

⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **A Construção Jurídica do Estado Mínimo no Brasil do século XXI: Constituição e Política Econômica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2019. p. 89.

⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 387.

orçamentária (antes da aprovação pela lei orçamentária) é uma relação natural (relação fática); depois da incidência, é uma relação jurídica (relação jurídica básica), que vincula todos os indivíduos a um e cada um a todos.⁶

É importante ainda destacar o apontamento de Geraldo Ataliba, no sentido de que “a maior deficiência do estudo de direito tributário, sobretudo no Brasil, tem sido a confusão, que nós, bacharéis, temos feito entre o que é jurídico e o que não o é, no fenômeno tributário”⁷. Pode-se afirmar que essa deficiência, verificada por Ataliba, pode ser verificada também no Direito Financeiro, do qual o Direito Tributário é especialização. É que o aspecto jurídico do orçamento, segundo esse autor, não se encontraria no fato de o dinheiro do particular passar para os cofres públicos, mas sim na lei que rege essa situação, em sua interpretação e forma de aplicação. Em outras palavras, o regramento conferido pela legislação é que confere ao orçamento sua juridicidade.

b) o político, que trata da seleção dos grupos sociais e regiões que suportarão o custeio;

É da face política do orçamento decorre toda a atividade governamental, porquanto esse instrumento se traduz materialmente na criação de novas despesas, em sua redução ou até mesmo na opção por não as realizar. Nesse sentido, Baleeiro coloca o “orçamento como plano de governo” e afirma que, *in verbis*:

Observa-se que em todos os países onde se consolida o fortalecimento popular a modificação do caráter de orçamento e da atitude dos parlamentares. Ao invés da defesa obstinada do contribuinte, os parlamentares do nosso tempo cuidam de pleitear despesas nos setores que interessam às massas. Gastos enormes com educação, saúde, bem-estar, previdência social etc. tendem a desequilibrar orçamentos pela iniciativa daqueles representantes outrora empenhados na restrição dos atos dos governos.⁸

c) o econômico, que estuda os efeitos recíprocos da política fiscal e da conjuntura econômica; e

Alguns pensadores perceberam que o uso do dinheiro pelos particulares nem sempre se mostrava mais conveniente do que o seu uso pelo Estado. Ainda assim, essa percepção era

⁶ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 249.

⁷ ATALIBA, Geraldo. **Elementos de Direito Tributário – notas taquigráficas do III Curso de Especialização em Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 21.

⁸ BALEEIRO, op. cit., p. 396.

excepcional: “poucos tiveram clara e exata ideia das mútuas reações da economia particular e das finanças públicas”⁹.

Após décadas de estudo das crises cíclicas – antes e após as grandes guerras -, os economistas puderam concluir que, ao conjugar o orçamento com a estabilidade econômica e com a “propulsão contínua da prosperidade”¹⁰, os doutrinadores acabaram por relegar a um plano secundário a preocupação de utilizar o orçamento enquanto ferramenta para evitar o *déficit*.

d) o técnico, que versa sobre o estabelecimento das regras práticas para a realização dos fins indicados nos aspectos anteriores, bem como a classificação clara, metódica e racional da receita e das despesas.

Esse aspecto tem previsão na Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”¹¹, posteriormente substituída pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”¹².

Neste trabalho, far-se-á uma tentativa de estudar os impactos da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 sobre este instituto complexo e delicado denominado orçamento.

2.2. Origem do orçamento e contexto brasileiro

As origens do orçamento se confundem com o próprio surgimento do Estado de Direito. A atuação financeira do poder público foi, de acordo com Adilson Abreu Dallari¹³, a primeira área a ser afetada na passagem do Estado Absoluto para o Estado de Direito.

⁹ Ibidem, p. 399.

¹⁰ Ibidem, p. 400.

¹¹ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

¹² BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

¹³ DALLARI, Adilson Abreu. Lei orçamentária – Processo legislativo: Peculiaridades e decorrências. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 33, n. 129. p. 157-162. jan./mar 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176389/000506406.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 01 mai. 2021.

Conforme Aliomar Baleeiro¹⁴, o orçamento surgiu, em um primeiro momento, como parte de um processo de fiscalização financeira e cerceamento dos interesses particulares de governantes arbitrários, dissociados dos interesses das massas. Chega-se, inclusive, a ter a máquina do governo definida como *opressora e parasitária*.

Durante os dois primeiros séculos, desde a revolução britânica de 1688, o orçamento, como instrumento político, foi o escudo para defesa dos contribuintes contra os governos. Era, sobretudo, um dique para conter as despesas e, conseqüentemente, deter o apelo à tributação. Daí a importância sempre prestada ao equilíbrio entre a receita e a despesa.¹⁵

Nesses termos, pode-se conceber o orçamento enquanto fruto das revoluções liberais. De acordo com o Professor Ricardo Camargo, “não se o concebia em contextos como os da Antiguidade, mesmo a Clássica, ou do Feudalismo, vez que ele pressupõe um aparato de coação não onipotente”¹⁶. Isso porque, antes da necessidade de limitação do poder de coação, existia apenas um quadro contábil, cuja finalidade era facilitar a verificação da capacidade do Erário de sustentar as ações do Estado¹⁷. Posteriormente, com as revoluções liberais, “a peça orçamentária passou a ser aprovada por lei, para constituir um instrumento de contenção do Executivo, permitindo aos cidadãos verificarem a destinação que seria dada aos recursos que lhe fossem arrecadados”.¹⁸

No Brasil, a Constituição Federal de 1824¹⁹, em seu artigo 36, I, deu à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis de impostos e ordenou que o Ministro da Fazenda, tendo recebido dos outros ministros os orçamentos referentes às despesas de suas repartições, apresentasse àquela Câmara, anualmente, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro de ano a ano antecedente e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância total de todas as contribuições e rendas públicas, conforme dispunha o art. 172.

¹⁴ BALEEIRO, op. cit.

¹⁵ BALEEIRO, op. cit., p. 395.

¹⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Financeiro**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2020. p. 71.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem, p. 71.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1824). **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 01 mai. 2021.

Art. 36. É privativa da Câmara dos Deputados a Iniciativa.

I. Sobre Impostos.

.....

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.²⁰

No entanto, o primeiro orçamento nacional elaborado em conformidade com esse dispositivo foi o votado para o exercício 1831-1832. Desde 1828, havia orçamento do Tesouro na Corte e Província do Rio de Janeiro.

Na vigência da Constituição de 1891, a elaboração do orçamento passou a ser privativa do Congresso Nacional, bem como a tomada de contas do Executivo. Nesse período, foi instituído o Tribunal de Contas²². Posteriormente, com a Constituição de 1934²³, a competência para a elaboração da proposta do orçamento foi atribuída ao Presidente da República, restando o Legislativo responsável por sua votação.²⁴ A Carta de 1937, em teoria, determinou que a proposta do orçamento seria elaborada por um Departamento Administrativo junto à Presidência e, posteriormente, votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, mas na prática “o orçamento sempre foi elaborado e decretado pelo Executivo”²⁵.

²⁰ Ibidem.

²¹ BRASIL. Constituição (1891). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

²² GONTIJO, Vander. **Curso sobre Processo Orçamentário**. In: Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Orçamento da União. Evolução Histórica no Brasil. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil#:~:text=O%20primeiro%20or%C3%A7amento%20brasileiro%20teria,1831%20a%2030.6.1832>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

²³ BRASIL. Constituição (1934). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

²⁴ GONTIJO, op. cit.

²⁵ GONTIJO, Vander. **Curso sobre Processo Orçamentário**. In: Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Orçamento da União. Evolução Histórica no Brasil. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil#:~:text=O%20primeiro%20or%C3%A7amento%20brasileiro%20teria,1831%20a%2030.6.1832>>. Acesso em: 28 abr. 2021. s/n.

Durante o regime militar, sob a vigência da Constituição de 1967²⁶, as prerrogativas do Legislativo foram retiradas no que diz respeito à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive no que concerne a emendas ao projeto de orçamento.²⁷ Na vigência da EC n. 01/6928, a lei orçamentária era elaborada somente pelo Chefe do Poder Executivo, em que pese fosse aprovada pelo Legislativo. Não era concedido ao Legislativo espaço para discussão, mas é importante observar que, mesmo em um contexto de hipertrofia do Executivo - seja em razão da Constituição vigente, seja em razão do sistema constitucional paralelo dos Atos Institucionais (AIs) -, a aprovação final do orçamento dependia daquele Poder, e não desse.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro o processo legislativo do orçamento. Isso conferiu ao Poder Legislativo a prerrogativa de determinar, por meio da publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prioridades que devem ser observadas pelo Chefe do Executivo quando da redação do projeto de lei orçamentária.

Atualmente, a elaboração da lei orçamentária anual ocorre através de processo legislativo especial, cuja disciplina consta nos artigos 165 e 166 da Constituição vigente²⁹, e “A lei do orçamento, outrossim, deve, a princípio conter toda a programação de dispêndio e previsão de arrecadação no período de um ano. Trata-se do denominado princípio da ‘unidade’ do orçamento”³⁰.

2.3. Função do orçamento no Estado de Direito

É comumente mencionada pela doutrina a função do Estado na concreção do bem comum. De acordo com Becker, essa concepção de “bem comum” varia de acordo com o tempo e com o Estado objeto de análise. Ele afirma que essa concepção de mundo predominante,

²⁶ BRASIL. Constituição (1967). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

²⁷ GONTIJO, op. cit.

²⁸ BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

²⁹ CAMARGO, op. cit.

³⁰ Ibidem, p. 76.

quando em se tratando da finalidade da vida social, é que determinaria o conteúdo do Bem Comum adotado pelo respectivo Estado. Não se trata, portanto, de um conceito objetivo.

De qualquer forma, para custear as ações e instituições voltadas à satisfação das necessidades públicas, é necessária a obtenção de receitas. Em um Estado de Direito, a atividade financeira do Estado e, por isto mesmo, também o orçamento, estão intimamente relacionados com o Princípio da Legalidade, segundo o qual “A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei”³¹. A positivação desse princípio foi homenagem a uma tradição já consolidada no país,³² e dela decorre a determinação, na própria Constituição Federal, no sentido de que não se criará arbitrariamente qualquer tributo sem que antes haja lei para regulá-lo, constante no art. 150, I, que por sua vez é decorrência do art. 37, *caput*, CF.

O orçamento é, portanto, a condição de existência do Estado enquanto tal e o espelho de suas prioridades em determinado período. Ainda, o orçamento é o instrumento de alocação de recursos para a concretização de políticas públicas.

Uma distinção importante a ser feita antes de se adentrar no estudo do orçamento em um Estado Liberal e em um Estado Social é a seguinte: deve-se ter em mente que Estado Social, conforme destacou Paulo Bonavides, não guarda qualquer relação com Estado Socialista, especialmente porque deve ser compreendido na condição de resultado das inúmeras transformações e adaptações do próprio Estado Liberal:

O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renunciaria.

Daí compadecer-se o Estado social no capitalismo com os mais variados sistemas de organização política, cujo programa não importe modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais.

A Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista foram “Estados sociais”. Da mesma forma, Estado social foi a Inglaterra de Churchill e Attlee; os Estados Unidos, em parte, desde

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1990. p. 82.

³² Nas palavras do autor: “o princípio da legalidade (...) até bem pouco só era sustentado pela doutrina e que passou a ser imposição legal, entre nós, pela lei reguladora da ação popular (...), agora é também princípio constitucional (art. 37 da CF de 1988)”. *Ibidem*, p. 82 et. seq.

Roosevelt; a França, com a Quarta República, principalmente; e o Brasil, desde a Revolução de 1930.

Estado social foi, por último, na órbita ocidental, a República Federal Alemã, que assim se confessava e proclamava textualmente em sua Constituição, adotada em Bonn, antes da unificação.

Ora, evidencia tudo isso que o Estado social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo. E até mesmo, sob certo aspecto, fora da ordem capitalista, com o bolchevismo!³³

Feitas estas breves considerações, adentrar-se-á no estudo do orçamento nos modelos de Estado mencionados anteriormente, a partir da conceituação de Paulo Bonavides.

2.3.1. O orçamento no Estado Liberal

Quando em se tratando de um Estado Liberal, a única prestação ativa do aparato estatal seria aquela realizada no intuito de proteger a propriedade. Tratar-se-ia, segundo os doutrinadores adeptos a esta tese, de intervenção menos custosa para os cofres públicos.

Sobre o tema, Paulo Bonavides refere que a presença do Estado seria inversamente proporcional à esfera de liberdade individual verificada em uma sociedade: “Quanto menos palpável a presença do Estado nos atos da vida humana, mais larga e generosa a esfera de liberdade outorgada ao indivíduo.”³⁴. Veja-se o entendimento do autor:

Mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato - econômicas, sociais, políticas e pessoais -, termina “a apregoada liberdade, como Bismarck já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão-somente a liberdade de morrer de fome”.³⁵

Ademais, em artigo publicado nos Anais do CONPEDI (2019), os Professores Ricardo Antônio Lucas Camargo e Maria Cristina Cereser Pezzella elucidaram que:

³³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 183 et seq.

³⁴ Ibidem, p. 60.

³⁵ Ibidem, p. 61.

Todas as vezes em que se traz ao debate a questão do “tamanho do Estado”, o que se subjaz são as características do “sistema econômico”. Sem qualquer vinculação com os pressupostos do “materialismo histórico”, tal debate, com efeito, traz à baila a questão das posições que os seres humanos assumirão diante dos meios aptos à satisfação das respectivas necessidades, bem como do modo de disciplinar as atividades que irão desenvolver para satisfazê-las, o que implica discutir os modos de disciplinar a apropriabilidade dos bens, as possibilidades do dispêndio de energia física e mental alheia, dos frutos passíveis de serem gerados pelas atividades que sejam desenvolvidas e dos pressupostos da acessibilidade de tais frutos.³⁶

Em síntese, o Estado liberal é aquele que preza pela igualdade apenas no âmbito formal, abstendo-se de qualquer consideração ou intervenção no âmbito das desigualdades efetivas presentes na sociedade. É importante ressaltar, no entanto, que diferentemente do que possa parecer, a garantia dos direitos individuais não se relacionam somente com abstenções do Estado, ou prestações negativas – conforme se verá adiante, a garantia do direito à propriedade, por exemplo, demanda elevados investimentos em segurança pública.

2.3.2. O orçamento no Estado Social

Por sua vez, em um Estado Social o orçamento amplia o número de prestações positivas do Estado. Conforme já mencionado, cada atuação do Estado implica necessariamente em gasto público, de modo que estará inclusa na despesa do orçamento. A definição de estado social a ser adotada por este trabalho é precisamente a do Professor Paulo Bonavides, que com maestria delimitou o conceito:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, prevê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa

³⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direitos Humanos Fundamentais, Democracia e Políticas Econômicas. In: IBÁÑEZ, Alejandro González-Varas et al. (Org.). **Efetividade dos Direitos Humanos, Culturas Jurídicas e Movimentos Sociais e Direito do Trabalho e Eficácia dos Direitos Fundamentais no Meio Ambiente do Trabalho**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019. p. 53.

individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.³⁷

Com efeito, o estado social se trata precisamente, de evolução do estado liberal que promove a “reconciliação entre o capital e o trabalho, por via democrática”, em que “todos lucram”³⁸.

2.4. O equilíbrio orçamentário

O debate político brasileiro novamente colocou em pauta a discussão acerca de uma questão já pacificada pela doutrina econômica: o chamado equilíbrio orçamentário. A defesa desse equilíbrio orçamentário costuma estar relacionada com uma argumentação no sentido de que o *déficit* no orçamento público seria algo inaceitável, porquanto tratar-se-ia de evidência clara de um Estado que está a falir – por ter um montante de despesas maior do que o de receitas.

O raciocínio acima exposto estaria correto caso se estivesse a tratar de uma empresa. Ocorre que, quando em se tratando do Estado, não se pode olvidar do caráter cíclico do orçamento: aumentando a despesa com políticas públicas – e, em razão disso, tornando o orçamento anual “negativo” em um período -, a tendência lógica é que, no período seguinte a arrecadação aumente – e, com ela, as receitas do Estado. Nesse sentido, a partir do ensinamento de Alfredo Augusto Becker verifica-se que:

Não há nenhum paradoxo em buscar o equilíbrio econômico-social do país, mediante um orçamento público *contabilmente desequilibrado*; a contradição é apenas aparente, pois resulta da ilusão ótica de analisar o orçamento público sob o ângulo das finanças *privadas*.³⁹

Veja-se que, para esse autor, assim como para Aliomar Baleeiro, o orçamento possui caráter cíclico. Portanto, se a tributação de um Estado for planejada apenas com o intuito de arcar com as despesas dessa instituição, sua receita progressivamente diminuirá – e com isso,

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 186.

³⁸ *Ibidem*, p. 189.

³⁹ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 236.

se reduzirão também os âmbitos de atuação do Estado. Em outras palavras, sem investimento em políticas públicas, a receita se retrai.

Além disso, deve-se levar em consideração as observações do Professor Camargo, que verificou que o equilíbrio orçamentário, além de mera formalidade contábil, considera um dado inexecutável: “a total previsibilidade do funcionamento do mercado e, *ipso facto*, da base sobre a qual incidiria a arrecadação, sem contar com o dado de que nem todos os ingressos constituem efetiva receita, a exemplo do que ocorre com os empréstimos.”⁴⁰

Por essa razão, é possível caracterizar o orçamento público como dinâmico, e não estático⁴¹, deixando de adotar, como faziam os economistas clássicos, a visão ortodoxa de que o orçamento seria um fim em si mesmo e, portanto, deveria ser equilibrado. É o orçamento, tomado como meio, que deve equilibrar a economia nacional.

Nesse sentido, Aliomar Baleeiro aclara que “Um juízo de valor sobre o déficit há de ser deduzido da medida em que for compensado pelo incremento real (e não apenas monetário) do patrimônio público, sobretudo do equipamento da rede de serviços públicos”⁴².

Por fim, é importante lembrar da lição do Professor Ricardo Camargo, ao versar sobre o orçamento, que sintetizou com precisão o motivo pelo qual o equilíbrio orçamentário não é um dos princípios que se extraem do direito pátrio quando em se tratando de finanças públicas:

Quando foram sugeridos os princípios que se inferiram do direito positivo pátrio, não foi utilizado o “equilíbrio orçamentário”, simplesmente porque este, por mais que se apresente como a regra de ouro da concepção liberista do orçamento, e seja a Lei de Responsabilidade Fiscal inequivocamente voltada a combater o déficit público, pondo as despesas nos exatos limites da receita, se torna praticamente impossível quando se exige que o Estado, além de prestar serviços públicos – cuja demanda aumenta, à medida que se tem um incremento populacional, seja de origem biológica ou em função de migrações, formule e execute programas, por si ou por delegação à iniciativa privada, sendo que mesmo tais delegações não são gratuitas-, tenha uma postura ativa no enfrentamento dos desequilíbrios sociais.⁴³

⁴⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Financeiro**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2020. p. 80.

⁴¹ BECKER, op. cit., p. 237.

⁴² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. Editora Forense. Rio de Janeiro, 1981. p. 403.

⁴³ CAMARGO, op. cit., p. 79 et seq.

Com base nessas considerações, é possível inferir com segurança que o equilíbrio orçamentário, em que pese pareça algo simples e lógico, não se sustenta: seja porque se analisa as finanças públicas com os mesmos parâmetros que as privadas, seja porque é impossível prever com exatidão o funcionamento do mercado ou ainda porque um orçamento “negativo” pode resultar em grandes avanços sociais caso se analise os seus efeitos a longo prazo.

3. DIREITOS SOCIAIS

3.1. Considerações iniciais

Os direitos sociais serão aqui abordados enquanto modalidade de direitos fundamentais. Inicialmente, far-se-á uma breve delimitação conceitual, tendo em vista que “direitos fundamentais” e “direitos humanos” são expressões comumente utilizadas como sinônimos. Este trabalho utilizará a distinção verificada por Ingo Sarlet, que, utiliza a expressão “direitos fundamentais” para se referir aos direitos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, enquanto a expressão “direitos humanos” seria relacionada com os documentos oriundos do direito internacional, em razão de seu caráter universal e supranacional.⁴⁴

Ademais, importa referir que, em que pese parte da doutrina adote uma ótica destes direitos como fragmentados, dividindo-os em gerações (é o caso, por exemplo, de Paulo Bonavides⁴⁵), utilizar-se-á, neste trabalho, a concepção de Antônio Augusto Cançado Trindade, que sustenta que tais direitos são indivisíveis dos direitos civis e políticos. Desse modo, não pode haver entre eles “compartimentalização e antinomia”, mas sim “complementaridade e interação”⁴⁶. Em síntese: “À integridade do ser humano corresponde em definitivo a integralidade de seus direitos”.⁴⁷

⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014.p.261-362.

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

⁴⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume I. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 453.

⁴⁷ Ibidem, p. 489.

Isso porque Trindade considera que a divisão dos direitos em gerações confere a eles não somente fragmentariedade como também fragilidade, razão pela qual tal conceituação não seria cabível atualmente, nem mesmo para fins didáticos. Nas palavras do autor:

No passado, a doutrina e a jurisprudência muito desenvolveram as consequências jurídicas das violações do princípio da não-discriminação em relação aos direitos civis e políticos, às liberdades clássicas, mas curiosamente omitiram-se de fazê-lo também em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Somente nos últimos anos têm voltado atenção a estes. Trata-se de uma mudança de postura alentadora, porquanto já não faria sentido levar às últimas consequências as violações do princípio da não-discriminação no tocante tão-somente aos direitos civis e políticos, e continuar tratando as mesmas violações em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais completamente como meras consequências adversas das políticas econômicas ou públicas dos Estados, se não como uma simples e lamentável fatalidade... Esta visão desequilibrada e distorcida já não tem lugar em nossos dias. A aplicação equânime do *princípio da não-discriminação*, com todo o seu potencial, em relação a todos os direitos humanos, desvenda um caminho amplo e fértil, na atual busca de uma proteção mais eficaz dos direitos econômicos, sociais e culturais, tão negligenciados no passado.⁴⁸

Com efeito, se verifica que os direitos humanos, objeto de estudo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, possuem também uma dimensão social, que deve ser desenvolvida e protegida. Assim, além de reconhecer o direito à vida, o autor aponta que o mero reconhecimento dos direitos individuais não é suficiente para que esses direitos sejam efetivados. Ora, é necessário que se promova a saúde para que haja a vida, fisicamente, da mesma forma como é necessário que se direcione recursos para a educação para que determinados direitos civis e políticos sejam realizados. Ou seja:

O próprio direito à vida, tido como o mais fundamental de todos os direitos, tomado em sua ampla dimensão, a abarcar também as *condições de vida* (direito de viver, em dignidade), por exemplo, pertence a um tempo tanto ao domínio dos direitos civis e políticos, como ao dos direitos econômicos, sociais e culturais.⁴⁹

⁴⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume I. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 480.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 494.

Nesse sentido, veja-se que Trindade não faz distinção entre o regime de proteção do direito à vida e o da concreção dos direitos humanos de cunho social, como é o caso da saúde e da educação. Para o autor, inclusive, o reconhecimento da dimensão social dos direitos humanos tendo por base o direito fundamental à vida, abre amplas possibilidades de desenvolvimento e de combate à pobreza⁵⁰.

Historicamente, em 13 de maio de 1968 – ainda durante a guerra fria -, a ONU promoveu a sua primeira conferência com o intuito de debater os direitos humanos, na cidade de Teerã. Em que pese as potências em conflito demonstrassem sua inclinação no sentido de priorizar uma categoria de direitos em detrimento de outra, foi publicada a Proclamação de Teerã, em cujo item 13 é determinado que:

13. Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta impossível. A realização de um progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos depende de boas e eficientes políticas internacionais de desenvolvimento econômico e social;⁵¹

Posteriormente, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993, foi publicada a Vienna Declaration and Programme of Action (Declaração e Programa de Ação de Viena)⁵², em cujo item 5 se verifica, por fim, a consolidação da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, nos seguintes termos:

5. All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Proclamação de Teerã. Versão em língua portuguesa disponível no *site* do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/informacao-e-comunicacao/eventos-1/direitos-humanos/conferencia-nacional-de-direitos-humanos/11a-conferencia-nacional-de-direitos-humanos/conf-nacional-de-direitos-humanos/documentos/instrumentos-internacionais/Proclamac255eo%20de%20Teer255e.pdf/view>> Acesso em: 20 mar. 2020.

⁵² UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. **Vienna Declaration and Programme of Action**, 25 jun. 1993. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.⁵³

Ora, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵⁴, em seu Artigo n. 25, expõe que todos têm direito a um padrão de vida adequado, no que se inclui não somente a alimentação, o vestuário e a moradia, mas também assistência médica e serviços sociais. Veja-se:

Article 25

1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.⁵⁵

Os direitos sociais enquanto categoria de direitos a serem prestados pelo Estado surgiram como resultado de diversas reivindicações e conquistas sociais, ocorridas porque a igualdade formal conduzia à desigualdade material. Conforme Ingo Sarlet:

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na

⁵³ “5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional tem de considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presentes o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos do homem e liberdades fundamentais.”

⁵⁴ UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁵⁵ “Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

lapidar formulação de Celso Lafer, de propiciar um “direito de participar do bem-estar social”.⁵⁶

Até mesmo Manuel Gonçalves Ferreira Filho, que trata dos direitos sociais somente a título de “necessidade de proteção do economicamente fraco”,⁵⁷ reconhece em sua obra que a efetivação dos direitos sociais não somente é importante como também é resultado de demandas históricas crescentes, uma vez que

Ao mesmo tempo que a produção crescia velozmente, beneficiando os capitalistas, a miséria e a exploração colhiam os que, juridicamente livres e iguais em direitos aos donos das máquinas, deviam alugar-se aos mesmos para ter o pão de que viver. As máquinas, por fazerem o serviço anterior de muitas pessoas, aumentavam os braços disponíveis para um mercado de trabalho que crescia menos rapidamente que o das disponibilidades. A concorrência pelo emprego forçava o desempregado a aceitar salários ínfimos para tempo de serviço longo. Forçava a dissolução da família, obrigando a esposa a empregar-se, bem como os filhos, embora crianças, para que houvesse alimento para todos. Assim, o enriquecimento global redundava na prosperidade acrescida, e muito, de alguns e na miséria também acrescida, e muito, da maioria.”⁵⁸

Ora, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo 16, condicionou a existência da Constituição à proteção dos direitos fundamentais nela consagrados⁵⁹. Com efeito, é importante destacar que os direitos sociais somente podem ser compreendidos como direitos fundamentais enquanto parte de determinado ordenamento jurídico e enquanto vinculado a outras normas – tanto constitucionais quanto infraconstitucionais, conforme leciona Ingo Sarlet:

(...) é preciso enfatizar que os direitos sociais somente podem ser compreendidos (e aplicados) de modo adequado a partir de uma análise conjunta e sistemática de todas as normas constitucionais que direta e indiretamente a eles se vinculam, bem como à luz de toda a legislação infraconstitucional e da jurisprudência que os concretiza. Além disso, na sua

⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014. p. 275.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 285.

⁵⁸ Ibidem, p. 285.

⁵⁹ Ibidem, p. 282

condição de direitos fundamentais (pelo menos esta a perspectiva adotada), os direitos sociais exigem uma abordagem que esteja em permanente diálogo com a teoria geral dos direitos fundamentais.”⁶⁰

No cenário brasileiro, a primeira Constituição a consagrar os direitos sociais foi a de 1934. Ocorre que, na vigência dessa Carta, o reconhecimento dos direitos “econômicos e sociais” era feito unicamente sob a forma de princípios - catalogados no Capítulo II do Título II. O texto de 1967 inovou, em especial após a Emenda n. 01, de 1969, e estabeleceu a obrigatoriedade de pagamento do salário-mínimo aos trabalhadores.

Foi no texto constitucional de 1988 que os direitos sociais foram positivados de forma mais ampla, na condição expressa de direitos fundamentais. Desse modo, é possível verificá-los no Título II, intitulado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, mais precisamente no art. 6º, cuja redação atualmente é a seguinte:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

⁶¹

Em virtude de sua localização no referido Título, os direitos sociais são submetidos ao mesmo regime jurídico dos demais direitos fundamentais reconhecidos por nossa Carta Constitucional. Nesse sentido, vejamos o ensinamento do professor Ingo Sarlet no que diz respeito à proteção contra o poder de reforma constitucional dos direitos sociais, *ipsis litteris*:

(...) direitos fundamentais sociais (estejam eles sediados no Título II da CF, estejam localizados em outras partes do texto constitucional, ou mesmo tenham sido incorporados à Constituição mediante emendas) não podem ser objeto de abolição efetiva ou tendencial, aplicando-se aos direitos sociais

⁶⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em Espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014. p. 559

⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 jul. 2019.

também, ressalvadas eventuais peculiaridades, o sistema constitucional de limites e limites dos limites. – Grifo aposto.⁶²

No que diz respeito à efetivação dos direitos sociais, um argumento muito utilizado – e que corrobora com a sua ineficácia – é o princípio da reserva do possível. Trata-se da admissão de que não seria exigível qualquer prestação positiva do Estado sem que haja disponibilidade financeira para concretizá-la. Não há dúvidas de que nenhum enunciado jurídico é capaz de alterar as leis da natureza, no entanto importa referir que “condição essencial de validade de qualquer lei ou norma jurídica é a possibilidade fática e jurídica do objeto sobre o qual dispõe”, conforme lecionou José Ricardo Cunha.⁶³

Ocorre que a finalidade da norma jurídica não é outra senão orientar as relações estabelecidas entre as pessoas segundo os valores da sociedade. Nesse sentido, o Professor Cunha observou que não teria sentido algum, em uma sociedade marcada pela violência, permitir a não aplicação de uma norma que proíbe o homicídio. Ora, é justamente em razão do cenário de violência que a proibição do homicídio se reveste de maior relevância. Da mesma forma, nos países profundamente marcados pela desigualdade social é que a efetivação dos direitos sociais tem profunda relevância é que “Se a reserva do possível é incontestável como dado de realidade, ela não pode servir como justificativa para que se mantenha a própria realidade.”⁶⁴

Ainda sobre a reserva do possível, o Ministro Celso de Mello quando do julgamento da ADPF 45 MC/DF consolidou importante precedente no sentido de que esse instituto não pode ser invocado pelo Estado com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, nos seguintes termos:

(...) a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta

⁶² SARLET, op. cit., p. 565 et seq.

⁶³ CUNHA, José Ricardo. Os direitos sociais vistos de uma perspectiva humanística ou sobre por que estamos diante de uma questão ética de primeira grandeza. In: TOLEDO, Cláudia (Org.). **Direitos Sociais em Debate**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 117.

⁶⁴ CUNHA, José Ricardo. Os direitos sociais vistos de uma perspectiva humanística ou sobre por que estamos diante de uma questão ética de primeira grandeza. In: TOLEDO, Cláudia (Org.). **Direitos Sociais em Debate**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 118.

não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

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

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.⁶⁵

Ora, como elucidaram os Professores Camargo e Pezzella, “uma eventual supressão dos direitos sociais pode ter como efeito subtrair a uma parte considerável da população a possibilidade de fruir determinados direitos individuais”.⁶⁶ Nesse mesmo sentido, o Professor já havia se manifestado em debate ocorrido nesta Universidade, que posteriormente veio a ser transcrito e publicado, senão vejamos:

José Afonso parte do pressuposto que a razão de ser dos direitos sociais está em que muitos dos direitos individuais não seriam fruíveis por todos se não fosse a existência dos direitos sociais. E é justamente a base do raciocínio que levou Hermann Heller a construir a tese do Estado Social de Direito na República de Weimar.⁶⁷

Recorrentemente se verifica, na doutrina, a argumentação no sentido de que os direitos sociais não seriam efetivados porquanto demandam do Estado investimentos elevados, ao contrário do que ocorre com os direitos individuais. Tal alegação não se reveste de verdade.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em 20 mar. 2020.

⁶⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direitos Humanos Fundamentais, Democracia e Políticas Econômicas. In: IBÁÑEZ, Alejandro González-Varas et al. (Org.). **Efetividade dos Direitos Humanos, Culturas Jurídicas e Movimentos Sociais e Direito do Trabalho e Eficácia dos Direitos Fundamentais no Meio Ambiente do Trabalho**. Zaragoza: Pressas de la Universidad de Zaragoza, 2019.p. 59.

⁶⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). **A construção jurídica do Estado Mínimo no Brasil no século XXI: constituição e política econômica**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2019. p. 103.

Conforme bem asseverou o Professor José Ricardo Cunha⁶⁸, a concreção dos direitos individuais também demanda vultuosos investimentos, e não necessariamente ocorrem com a abstenção do Estado.

Isso porque o direito de ir e vir, por exemplo, uma liberdade individual que estaria incluída na primeira geração de direitos fundamentais, demanda uma “ação positiva complexa e sofisticada de oferecimento direto ou indireto de transportes e de gerenciamento de um sistema público de transporte terrestre, aéreo e marítimo que inclui não apenas as máquinas de locomoção, mas estradas, portos e aeroportos”.⁶⁹ O mesmo pode-se dizer acerca do direito ao voto, uma vez que a organização e o desempenho das eleições depende de investimento público.

A conclusão lógica a que se chega a partir desses exemplos é a de que todos os direitos possuem custos. E, se o custo dos direitos fosse impeditivo à sua realização, não haveria direito concretizado – tendo em vista que todos importam em custos e dependem, em alguma medida, de disponibilidade orçamentária.⁷⁰ Exemplo preciso, elaborado por José Ricardo Cunha é o do direito à liberdade de consciência: “Mesmo os direitos mais elementares como liberdade de consciência e opinião dependem de um custoso aparato judicial que lhes garanta e proteja frente a qualquer ameaça ou violação concreta”.⁷¹ Portanto, a efetivação de alguns direitos e não a de outros é resultado de escolhas políticas.

3.2. Saúde e educação

Conforme a lição de Luís Roberto Barroso, “a trajetória da saúde pública no Brasil inicia-se ainda no século XIX, com a vinda da Corte portuguesa”⁷². Nesse período histórico, eram realizadas algumas ações de combate à lepra e à peste, bem como algum controle sanitário nos portos e nas ruas. Entre 1870 e 1930, foi adotado o modelo “‘campanhista’, caracterizado pelo uso corrente da autoridade e da força policial”⁷³.

⁶⁸ CUNHA, op. cit., p. 122.

⁶⁹ Ibidem, p. 122.

⁷⁰ CUNHA, ibidem.

⁷¹ CUNHA, ibidem. p. 123 et seq.

⁷² BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: TOLEDO, Cláudia (Org.). **Direitos Sociais em Debate**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 167.

⁷³ Ibidem, p. 167.

É somente a partir de 1930 que surge a estruturação básica de um sistema público de saúde, com a criação, através do Ministério da Educação e Saúde Pública, dos Institutos de Previdência (IAPs). Apesar de alguns desses IAPs possuírem até mesmo hospitais próprios, a parcela da população atendida era muito pequena. Isso porque o atendimento era restrito aos trabalhadores que contribuíam para a Previdência – aqueles com emprego formal, que constituíam uma parcela muito pequena da população⁷⁴.

Foi apenas com a Constituição de 1988, mais precisamente em seu artigo 96, que restou definido que a saúde é “direito de todos e dever do Estado”, além de instituir “o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. Com efeito, fazem somente três décadas que “todos os brasileiros, independentemente de vínculo empregatício, passaram a ser titulares do direito à saúde”⁷⁵.

A partir disso, e tendo em vista que o regime jurídico dos direitos sociais, conforme já explanado, é o mesmo dos direitos fundamentais, porquanto aqueles são uma modalidade destes, a saúde e a educação teriam o que Ingo Sarlet denominou proteção contra o poder de reforma constitucional, que pode ser verificado no art. 60, §4º, da CF.

No que diz respeito à saúde, há uma grande dificuldade na identificação dos direitos referidos pelas normas constitucionais como passíveis de proteção. Isso porque a efetivação do direito à saúde implica, em sua dimensão positiva, em prestações tanto médicas quanto hospitalares.

Ademais, há na doutrina discussão acerca dos limites objetivos e subjetivos dessa modalidade de direito. Nesse sentido, destaco o ensinamento do Professor Ingo Sarlet:

Por mais que os poderes públicos, como destinatários precípuos de um direito à saúde, venham a opor - além da já clássica alegação de que o direito à saúde - a exemplo dos direitos sociais prestacionais em geral) foi positivado como norma de eficácia limitada – os habituais argumentos de ausência de recursos e da incompetência dos órgãos judiciários para decidirem sobre a alocação e destinação dos recursos públicos, não nos parece que esta solução possa prevalecer, ainda mais nas hipóteses em que está em jogo a preservação do bem maior da vida humana. O que se pretende realçar, por ora, é que no caso do direito à saúde, o reconhecimento de um direito originário a prestações materiais (ainda que limitadas ao estritamente necessário para a proteção da vida humana), diretamente deduzido da Constituição, constitui exigência

⁷⁴ Ibidem, p. 168.

⁷⁵ Ibidem, p. 169.

inarredável da própria condição do direito à saúde como direito fundamental, ou seja, como trunfo contra a maioria, muito embora com isso não se esteja a sustentar que o direito à saúde possa ser considerado como um direito ilimitado a qualquer tipo de prestação estatal.⁷⁶

Com efeito, não há um direito irrestrito a toda e qualquer prestação estatal em matéria de saúde. A argumentação típica de que “quem para impostos tem direito às prestações do Estado” também carece de fundamento, especialmente quando em se tratando de uma sociedade extremamente desigual, em que a maior parte da população vive com menos de dois salários-mínimos.⁷⁷ Ora,

(...) o que a Constituição assegura é que todos tenham, em princípio, as mesmas condições de acessar o sistema público de saúde, mas não que qualquer pessoa, em qualquer circunstância, tenha um direito subjetivo definitivo a qualquer prestação oferecida pelo Estado ou mesmo a qualquer prestação que envolva a proteção de sua saúde. Considerando que a própria Constituição autoriza a existência de sistemas privados de prestação de serviços de saúde (pagos diretamente pelas pessoas que a estes sistemas resolvem aderir), além do fato de cada vez mais vozes sustentarem que o particular que contribui para plano de saúde privado não poderá ser atendido pelo SUS, já se vislumbra que a gratuidade em qualquer caso se revela como questionável.⁷⁸

No tocante ao direito à educação, igualmente reconhecido no art. 6º da Constituição Federal, existe uma problemática em torno do regime jurídico aplicável a tais prestações jurisdicionais. Ou seja, de quais, dentre os artigos que tratam do tema, devem ser considerados enquanto direitos fundamentais – e, portanto, dotados de maior proteção. Sobre o tema, Ingo Sarlet lucidamente aclarou que o núcleo essencial do direito à educação estaria nos arts. 205 a 208 da CF:

Não há como deixar de considerar que a problemática da eficácia e efetividade do direito social à educação depende, em boa parte, de uma opção a respeito do regime jurídico atribuível aos diversos preceitos constitucionais que integram o capítulo da educação, especialmente se está a se tratar de normas de direitos fundamentais, ou não. Em suma, cuida-se de saber qual o complexo de normas que constitui o núcleo essencial do direito à educação, aqui tido no

⁷⁶ SARLET, op. cit., p. 593.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem, p. 594.

seu sentido amplo. Por esta razão, partiremos aqui da análise dos quatro primeiros dispositivos do Capítulo III da ordem social (arts. 205 a 208), já que entendemos que quanto a eles não se verifica maior dificuldade em considerá-los como integrantes do que se poderá designar de complexo normativo constitucional essencial nessa matéria.⁷⁹

Ademais, o autor ressalta a dupla dimensão da educação evidenciada pelo art. 205, que dispõe que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”⁸⁰. Diz-se dupla dimensão da educação porque, ao mesmo tempo em que se define um direito de titularidade universal quanto, se possui um cunho impositivo. Assim, o direito à educação encontra-se na esfera das normas de eficácia limitada ou dependentes de complementação, uma vez que “estabelece fins genéricos a serem alcançados e diretrizes a serem respeitadas pelo Estado e pela comunidade na realização do direito à educação”⁸¹.

Nesse sentido, leciona Ingo:

A doutrina majoritária (...) optou por se posicionar contrariamente a um direito originário a prestações, limitando-se a escolher um direito fundamental derivado (e, portanto, relativo), consistente na garantia de igual acesso ao ensino superior, na medida das instituições e vagas existentes. De qualquer modo, para além do reconhecimento de um direito derivado a prestações, houve quem atribuisse manifesto efeito didático à decisão do Tribunal Federal Constitucional nesta seara, uma vez que resultou em medidas concretas objetivando a ampliação das capacidades existentes na esfera do ensino superior, além de atuar – numa dimensão jurídico-objetiva – como apelo às instâncias políticas para atuarem concretamente na realização do direito ao ensino superior.⁸²

Nesse mesmo sentido, a educação é uma área primordial em qualquer Estado. Isso porque se trata do investimento que proporciona o maior retorno à sociedade, se considerado o tempo. É possível afirmar seguramente que existe uma relação de proporcionalidade direta entre a qualificação do povo com o desenvolvimento de um país.

⁷⁹ Ibidem, p. 607.

⁸⁰ Ibidem, p. 608.

⁸¹ Ibidem, p. 608.

⁸² Ibidem, p. 614.

3.3. Ciência e tecnologia

A ciência e a tecnologia foram, por diversas vezes, reconhecidas enquanto direitos humanos, conforme verificar-se-á a seguir. A problemática deste trabalho consiste em enquadrá-los, ou não, na condição de direitos fundamentais passíveis de proteção constitucional contra as alterações trazidas pela EC95.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 27, consagra a ciência como um direito humano:

Article 27

Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

Everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.⁸³

Do mesmo modo, também o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), internalizado por meio do Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992, a considera um direito humano, além de ampliar a sua abrangência – passando a mencionar a manutenção, o desenvolvimento e a difusão da ciência, nos seguintes termos:

Artigo 15

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

a) Participar da vida cultural;

b) Desfrutar o processo científico e suas aplicações;

c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.

⁸³ UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Tradução: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam.

Todos têm direito à protecção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria.”

2. As Medidas que os Estados Partes do Presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à convenção, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.⁸⁴ – Grifos apostos.

De igual forma, é possível enquadrar a tecnologia enquanto direito humano. A tecnologia é o estudo da transformação, dos conhecimentos em torno da praticidade na alteração do mundo. Um dispositivo internacional que versa sobre a tecnologia enquanto direito fundamental, é a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, cujo artigo 19 dispõe sobre o direito de todos os seres humanos à liberdade de opinião e expressão, bem como de procurar, receber e transmitir informações por quaisquer meios. Com base nesse artigo, o Conselho de Direitos Humanos da ONU já se manifestou no sentido de que o acesso à internet seria um direito humano, e que sua violação fere também o artigo 19 da Declaração⁸⁵.

Além da Declaração, no Brasil também a Constituição Federal trata da tecnologia em seu art. 23, V, ao determinar que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à ciência e à tecnologia, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Ademais, o Capítulo IV do Título VIII da Constituição, que trata da Ordem Social, é inteiramente dedicado à ciência, à tecnologia e à inovação, sendo expressamente determinado

⁸⁴ BRASIL. Decreto n. 591. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

⁸⁵ UN. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. 2011. A/HRC/17/27. Disponível em: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf. Acesso em 10/04/2021.

que cabe ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento dessas áreas. Deve-se, portanto, tratar o direito à ciência e à tecnologia enquanto indispensáveis para a concreção do direito à saúde no país. Isso porque, ao tratar do Sistema único de Saúde (SUS), a Constituição estabelece, em seu art. 200, V:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

.....

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Ocorre que, apesar de o desenvolvimento da ciência e da tecnologia ser um direito positivado, sua efetivação sequer se aproxima da que consta no texto constitucional. Cita-se, aqui, excerto de uma fala realizada pelo Professor Carl Sagan em entrevista concedida a Charlie Rose no dia 27 de maio de 1996, em que foi observado que:

We've arranged a society based on science and technology, in which nobody understands anything about science technology. And this combustible mixture of ignorance and power, sooner or later, is going to blow up in our faces. Who is running the science and technology in a democracy if the people don't know anything about it? ⁸⁶

Evidentemente, há uma significação política na escolha - ou não - de determinado Estado no sentido considerar o direito à ciência e à tecnologia como direitos fundamentais sociais. Isso porque, ainda de acordo com Sagan:

⁸⁶ SAGAN, Carl. **Astronomer Carl Sagan on his book, "The Demon-Haunted World: Science As a Candle in the Dark."**. The Power of Questions, 27 mai. 1996. Vídeo em meio eletrônico (20min17s), son., color. Entrevista concedida à Charlie Rose. Disponível em: <<https://charlierose.com/videos/9094>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

Tradução livre da autora: “Nós organizamos uma sociedade baseada na ciência e na tecnologia, em que ninguém entende qualquer coisa acerca de ciência e tecnologia. E essa mistura combustível de ignorância e poder, mais cedo ou mais tarde, irá explodir em nossos rostos. Quem está controlando a ciência e a tecnologia em uma democracia se as pessoas não sabem nada sobre isso?”

Science is more than a body of knowledge. It is a way of thinking; a way of skeptically interrogating the universe with a fine understanding of human fallibility.

If we are not able to ask skeptical questions, to interrogate those who tell us that something is true, to be skeptical of those in authority, then, we are up for grabs for the next charlatan (political or religious) who comes rambling along.⁸⁷

Com efeito, há, no ordenamento jurídico brasileiro, previsão apta a ensejar o tratamento do direito à ciência e à tecnologia enquanto fundamentais. Inclusive, no que diz respeito ao direito fundamental à saúde, há expressa previsão constitucional ao desenvolvimento científico e tecnológico.

4. A VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A função básica do orçamento, apontada por José Afonso da Silva,⁸⁸ é a coordenação dos meios, tomados enquanto as receitas de despesas, com os fins desejados para as finanças públicas, que devem satisfazer as necessidades da comunidade. Posteriormente, o autor desenvolve o conceito de orçamento-programa, que, para além de uma peça financeira, seria um instrumento para a execução de planos e projetos que visem o desenvolvimento da comunidade.

A vinculação orçamentária constante na Carta de 1988 é o instrumento que visa garantir a efetivação dos direitos sociais nela consagrados. Vincular importa em direcionar recursos para determinadas áreas sem depender, para isso, de iniciativa ou deliberação dos poderes Executivo e Legislativo. Trata-se de mecanismo que, ao ligar parte da receita a determinada função do Estado, viabiliza a melhora nos indicadores relacionados a essa função.

Ocorre que o orçamento público, conforme consta no artigo 167, IV⁸⁹, da Constituição Federal, é regido pelo princípio da não afetação (ou não vinculação), que veda expressamente

⁸⁷ Ibidem. Tradução livre da autora: “Ciência é muito mais do que um corpo de conhecimento. É uma maneira de pensar: uma maneira de ceticamente interrogar o universo com um bom entendimento da falibilidade humana. Se nós não somos capazes de perguntar questões céticas, de interrogar aqueles que nos dizem que algo é verdade, de ser céticos com aqueles que detém autoridade, então nós estaremos à disposição do próximo charlatão (político ou religioso) que vier divagar.”

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

⁸⁹ 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

a vinculação da receita proveniente de impostos a órgãos, fundos ou despesas, e tem por finalidade última manter a discricionariedade da Administração Pública na alocação dos recursos.

Historicamente, a Professora Misabel de Abreu Machado Derzi⁹⁰ lembra que as exceções ao princípio geral orçamentário (da não vinculação) tiveram origem no âmbito dos empréstimos públicos, justamente para reforçar o crédito dos entes estatais empobrecidos. Seu objetivo era, então, evitar as garantias reais.

Acontece que, nas últimas décadas, em virtude da demanda no sentido da concreção dos direitos garantidos pela Carta de 1988, tem ocorrido a flexibilização desse princípio, direcionando uma parte considerável da receita dos estados e da União para determinadas finalidades – em que se incluem, por clara previsão constitucional, a saúde e a educação. Isso porque a vinculação orçamentária é uma maneira de limitar a discricionariedade de governos futuros, levando-os a atender os objetivos prioritários da CF.

Com efeito, a atual redação do art. 198, §2º, que estabelece os valores mínimos a serem direcionados à efetivação do direito à saúde, é da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, enquanto a atual redação do art. 212, §3º, da CF, que determina os percentuais mínimos para o investimento em educação, foi dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009.

É importante, aqui, fazer uma diferenciação pontual entre os chamados “gastos mínimos obrigatórios” e a “vinculação orçamentária”, que comumente se confundem. Em primeiro lugar, esclarece-se que esta última se relaciona com o presente trabalho, enquanto aquela não será, aqui, objeto de estudo. Em síntese, os gastos mínimos obrigatórios são recursos orçamentários que devem ser direcionados a uma determinada área em um exercício financeiro; não há falar, quando em se tratando dos gastos mínimos obrigatórios, de fonte única para suportar a despesa. Por outro lado, a vinculação orçamentária estabelece um verdadeiro elo normativo entre uma fonte de receita e seu destino. Dessa forma, não é necessário que se gaste

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11/04/2021.

⁹⁰ DERZI, Misabel de Abreu Machado. Arts. 40 a 47. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vader do (Org.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 258-344.

toda a receita em um determinado exercício financeiro, mas é imprescindível que a receita seja utilizada para o fim que a ela foi estabelecido quando de sua vinculação.

Nesses termos, é viável afirmar que a vinculação orçamentária reduz a discricionariedade da Administração. Tratar-se-á, a seguir, da relação que se verifica entre o advento das vinculações orçamentárias no ordenamento pátrio com o aumento das políticas públicas relacionadas com a saúde e a educação.

No que diz respeito aos efeitos da vinculação orçamentária na área da saúde pública, é possível verificar que houve, a partir da EC nº 29/2000⁹¹, um aumento expressivo do montante destinado à saúde pública. Essa emenda, conforme já referido, estabeleceu o valor mínimo obrigatório das receitas dos entes federativos que deve ser destinada ao investimento em saúde pública. Veja-se o excerto do voto de relatoria do Min. Valmir Campelo, do Tribunal de Contas da União:

21. O SUS deve ser financiado pelas três esferas de governo com recursos provenientes de impostos e contribuições. Um importante avanço foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 29/2000, ao estabelecer vinculação da receita orçamentária dos entes federados para gastos obrigatórios em ações e serviços de saúde.⁹²

Ainda, pode-se destacar o excerto do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde do TCU elaborado no ano de 2014, que versa sobre a mesma Emenda Constitucional e seus reflexos nos investimentos em saúde nos exercícios de 2011 e 2012:

A Emenda Constitucional nº 29/2000 obriga todos os entes federativos a aplicar um percentual mínimo anual de recursos financeiros públicos no custeio da assistência à saúde. A Lei Complementar nº 141/2012 define que a União deve aplicar, no mínimo, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior acrescido do percentual correspondente à variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

Em cumprimento a esses dispositivos, o Ministério da Saúde empenhou despesas no valor de R\$ 72,35 bilhões e R\$ 80,07 bilhões no custeio da saúde nos exercícios de 2011 e 2012, respectivamente. Considerando que o aumento verificado entre esses dois exercícios atingiu 10,67% e que a variação nominal

⁹¹ Dispositivo responsável pela vinculação de um percentual mínimo anual dos recursos financeiros na saúde.

⁹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2788/2009. Relatório de Levantamento de Auditoria. Interessados: Ministro da Saúde; Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal Relator: Min. Valmir Campelo. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=27332>>. Acesso em 01 mai. 2021. p. 03.

do PIB nesse período foi de 9,89%, conclui-se que a União empenhou valores suficientes para cumprir a regra de aplicação mínima de recursos no setor Saúde.⁹³

Em que pese tenha havido inúmeros avanços na saúde pública brasileira, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 com o nome de “Fundo Social de Emergência”, para estabilizar a economia após o Plano Real, é continuamente prorrogada (em 2016, foi aprovada a PEC 31, que prorrogou a desvinculação até 2023⁹⁴; antes disso, em 2011, foi aprovada a PEC 61, que havia prorrogado a desvinculação até o ano de 2015⁹⁵). É importante frisar que a principal fonte de receita da DRU são as contribuições sociais² e que o objetivo último desse dispositivo é permitir que o governo manipule parte das despesas que originalmente seriam destinadas às áreas como educação, saúde e previdência social em quaisquer outras áreas que considere prioritárias. Nesse sentido, veja-se fragmento do voto de relatoria do Min. Bruno Dantas, também do TCU:

22. Ao longo do tempo, novos dispositivos constitucionais promoveram a desvinculação de parte dos recursos da seguridade social. Trata-se da Desvinculação de Recursos da União (DRU), mecanismo instituído por meio de emenda à Constituição Federal que permite a realocação de parcela das receitas próprias da seguridade para outras áreas. Atualmente, a DRU permite a desvinculação de 30% da arrecadação da União relativa a algumas contribuições sociais, conforme alteração introduzida pela Emenda Constitucional 93/2016 (art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

23. Já por meio de legislação ordinária foi alocada parte das receitas de concursos de prognósticos para outras finalidades que não a seguridade social, como fundos de áreas de educação e cultura (Fundo Nacional da Cultura - Lei 8.313/1991, art. 5º, VIII e Fundo de Investimento do Estudante Superior - Lei 10.260/2001, art. 2º, II) e de segurança (Fundo Penitenciário Nacional - Lei Complementar 79/1994, art. 2º, VIII), por exemplo. De maneira análoga, a Lei 8.212/1991, em seu art. 26, com redação da Lei 8.436/1992, estabelece que constitui receita da seguridade social a renda líquida dos concursos de prognósticos, excetuando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo.⁹⁶

⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistemico de Fiscalização / Saúde**. 2014. Biblioteca Digital do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-saude.htm>>. Acesso em 30 nov. 2019. p. 178 et seq.

⁹⁴ BRASIL. Senado Federal. Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023. Agência Senado. 21 ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 29 abr. 2021.

⁹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão especial aprova prorrogação da DRU até 2015. Agência Câmara de Notícias. 24 out. 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/223409-comissao-especial-aprova-prorrogaao-da-dru-ate-2015/>>. Acesso em 30 abr. 2021.

⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2451/2019. Relatório de Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Bruno Dantas. Disponível em:

Assim, embora seja possível verificar nos dados expressos pelo Relatório Sistemático de Fiscalização / Saúde, elaborado no ano de 2014 pelo TCU, que houve um aumento de mais de 100% nos gastos destinados à educação, deve-se sempre considerar a existência da DRU e, ainda, o fato de que o denominado “gasto per capita” em saúde abrange não somente os dispêndios públicos, mas também os privados, de modo que os dados não podem ser considerados completamente precisos. Tendo ciência disso, veja-se o excerto do relatório, *ipsis litteris*:

Entre 2000 e 2011, o Brasil apresentou um crescimento de 107% no gasto per capita em saúde. Os países da OCDE, em virtude da crise econômica, reduziram o ritmo de crescimento do gasto per capita em saúde a partir de 2009. Enquanto, entre 2000 e 2009, o crescimento anual nesses países foi de 4,1%, entre 2009 e 2011, foi de apenas 0,2%. Já o Brasil manteve o ritmo de crescimento do gasto per capita em torno de 7% ao ano.

Apesar de o Brasil possuir um sistema público de saúde universal e a Constituição Federal de 1988 definir a saúde como um direito de todos e um dever do Estado, é de conhecimento geral que o sistema público não tem capacidade para atender com qualidade toda a população, o que fez com que 25% dos brasileiros recorressem a planos de saúde privados. Aduz-se que o país apresentava a terceira menor participação do poder público nos gastos totais em saúde (46%), enquanto os países membros da OCDE apresentavam participação dos gastos públicos de 73%.⁹⁷

No que diz respeito aos efeitos da vinculação orçamentária na área da saúde pública, é possível verificar que houve, a partir da EC nº 29/2000, um aumento extremamente expressivo montante destinado à saúde pública, conforme é possível verificar nos dados expressos pelo Relatório Sistemático de Fiscalização / Saúde elaborado no ano de 2014 pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Foi elaborada, também pelo TCU, uma auditoria operacional, em 2009, para avaliar a gestão dos recursos federais repassados aos municípios com a finalidade de efetuar a prestação da Atenção Básica, em que se verificou:

<<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=682790>>. Acesso em 01 mai. 2021. p. 04.

⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistemático de Fiscalização / Saúde**. 2014. Biblioteca Digital do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-saude.htm>>. Acesso em 30 nov. 2019. p. 68.

- a) deficiências nos sistemas de planejamento dos municípios, em especial em 28 dos 56 municípios visitados;
- b) falhas na disponibilização aos usuários da “Estratégia Saúde da Família” de serviços especializados (apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar);
- c) deficiências no processo de capacitação continuada dos profissionais da “Estratégia Saúde da Família”;
- d) inconsistências no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), utilizado para calcular os valores a serem repassados para o custeio das equipes, e no Sispacto, que é a base das informações utilizadas no acompanhamento dos indicadores de saúde dos municípios no âmbito do Pacto pela Saúde;
- e) falta de equipamentos e insumos necessários para a realização dos trabalhos das equipes de Atenção Básica;
- f) dificuldades para atrair ou fixar profissionais na Atenção Básica;
- g) precarização das relações de emprego entre a administração pública e os membros das Equipes de Saúde da Família (ESF);
- h) não cumprimento da carga horária semanal de quarenta horas, prevista na Política Nacional de Atenção Básica, que foi normatizada pela Portaria GM/MS nº 648/2006. Esse descumprimento era mais frequente entre os médicos;
- i) falhas no acompanhamento e na avaliação das ações e dos resultados do trabalho desenvolvido pelas ESF;
- j) falhas no desenvolvimento das atividades de promoção da saúde, tais como a ausência de realização regular de ações educativas de promoção da saúde pelas ESF.⁹⁸

Importa destacar, ainda, que realizar a análise do sistema de saúde de um país é uma tarefa complexa em virtude da quantidade de variáveis disponíveis para escolha no estudo. Uma vez que no presente trabalho utilizar-se-á os dados colhidos pelo Tribunal de Contas da União quando da realização de seu Relatório Sistêmico de Fiscalização/Saúde, cumpre realizar alguns esclarecimentos no que concerne aos indicadores selecionados pela instituição ao elaborar sua base de dados. Sobre esses indicadores, o Relatório do Tribunal refere que:

- a) o bloco da situação de saúde é formado por indicadores que procuram refletir o estado de saúde da população. São avaliados a mortalidade, a morbidade, as funções humanas e o bem-estar;
- b) o bloco dos determinantes da saúde se refere a fatores que influenciam a saúde da população. Considerando que a Lei Complementar nº 141/2012 excluiu do conceito de gasto em saúde as despesas relacionadas com determinantes sociais e econômicos, foram avaliados apenas os determinantes comportamentais;

⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistêmico de Fiscalização / Saúde**. 2014. Biblioteca Digital do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-saude.htm>>. Acesso em 30 nov. 2019. p. 211.

c) o bloco do desempenho do sistema de saúde procura avaliar em que medida esse sistema realiza de forma adequada suas funções. Para tanto, são avaliados aspectos relacionados com a eficiência e o acesso às ações e aos serviços de saúde e aos medicamentos;

d) o bloco da estrutura do sistema de saúde avalia os recursos financeiros, humanos ou tecnológicos que estão disponíveis para esse sistema.⁹⁹

Com efeito, algumas das conclusões a que é possível chegar a partir dos dados colhidos pelo TCU é que:

São preocupantes os dados relativos à quantidade de médicos em determinados estados, principalmente no interior. Tais localidades também sofrem com a falta de leitos e equipamentos de diagnóstico, o que prejudica o acesso às ações e a serviços de saúde, tais como consultas médicas e internações. O acesso ao tratamento adequado fica ainda mais prejudicado devido ao preço dos medicamentos, que, muitas vezes, não são fixados em patamares próximos à média internacional. Aduz-se que tal situação é pior quando se trata de 188 FISC Saúde fármacos produzidos em regime de monopólio, quando o preço cobrado no Brasil supera o valor estabelecido em outros países.¹⁰⁰

Ainda, importa fazer referência às variações no número de leitos hospitalares fornecidos pelo SUS. Isso porque, desde 2010, tem sido verificada uma queda no número de leitos do sistema público de saúde brasileiro, ao mesmo tempo em que a adesão aos hospitais privados tem aumentado. Veja-se:

Em 2013, o Brasil possuía 2,51 leitos por mil habitantes, enquanto a média dos países membros da OCDE era de 4,8 leitos por mil habitantes e a dos países membros da União Europeia atingia 5,3. O quantitativo então existente no Brasil só estava próximo ao da Turquia (2,5), sendo inferior ao que foi registrado em outros 35 países. Em 2013, segundo a Organização Mundial de Saúde - OMS, havia no mundo 2,7 leitos para cada mil habitantes. Nas Américas, essa média caía para 2,4 e na Europa subia para 6,0. Cabe destacar que existem pequenas diferenças entre os dados da OCDE e os da OMS, sendo que, para o Brasil, o dado apresentado na publicação da OMS é de 2,3 leitos

⁹⁹ Ibidem, p. 180. Relatório Sistemático de Fiscalização / Saúde. 2014. Biblioteca Digital do Tribunal de Contas da União (TCU).

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistemático de Fiscalização / Saúde**. 2014. Biblioteca Digital do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-saude.htm>>. Acesso em 30 nov. 2019. p. 187 et seq.

por mil habitantes. Constatou-se que, no Brasil e em alguns países europeus, a participação dos leitos privados no total de leitos tem aumentado. Na Alemanha, por exemplo, essa participação aumentou de 23%, em 2002, para 30% em 2010. No Brasil, em 2013, 31% dos leitos não estavam disponíveis para o SUS. A oferta de leitos SUS vem sendo reduzida desde 2010, o que tem contribuído para a diminuição do número total de leitos existentes no Brasil. Naquele ano, havia 359.968 leitos disponíveis para o Sistema Único de Saúde, já em agosto de 2013, esse quantitativo havia caído para 348.392. Entre 2010 e 2013, houve uma redução da quantidade de todas as especialidades de leitos de internação (cirúrgicos, clínicos, obstétricos, pediátricos e outras especialidades), com exceção dos leitos localizados em hospitais dia. Sobre essa diminuição, o Ministério da Saúde alegou que a redução da quantidade de leitos pediátricos seria justificada pelo êxito das ações de prevenção e proteção, que a diminuição do número de nascidos vivos teria provocado o decréscimo do número de leitos obstétricos e que a criação de serviços substitutivos aos hospitais especializados teria ensejado a queda no total de leitos psiquiátricos.¹⁰¹

Com efeito, foi verificado que existem déficits no quadro de pessoal de 94 do total de 116 instituições visitadas, bem como que os gestores de 41 hospitais consideram “que a quantidade de profissionais estava muito abaixo da necessária”, e que os gestores dos outros 53 afirmaram que “essa quantidade estaria um pouco abaixo da adequada”¹⁰².

Acerca da vinculação orçamentária na área da educação, importa referir que existe a priorização do direcionamento de recursos para o nível obrigatório (fundamental) já em nível constitucional, uma vez que o art. 212, §3º, determina que o atendimento das necessidades do ensino obrigatório será priorizado.

E, sobre a vinculação dos recursos relacionados à manutenção e ao investimento público em educação, Antônio Sérgio da Silva Mendes Júnior redigiu um artigo (apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público) sustentando que “existe forte correlação entre as vinculações de receitas à educação básica e a melhora dos índices”¹⁰³, embora não haja necessariamente uma relação de proporcionalidade entre a melhora nos índices educacionais e o aumento do investimento em educação. Isso porque gastos mais elevados não seriam,

¹⁰¹ Ibidem, p. 191 et seq.

¹⁰² Ibidem, p. 195.

¹⁰³ MENDES JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva. **Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica**. 2010. 34f. Artigo. Especialização (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União: Brasília, 2010. p. 31.

necessariamente, acompanhados por mudanças que afetem de forma direta as condições responsáveis pela qualidade do ensino básico. Ainda, de acordo com o autor:

Antes de elevar gastos é preciso identificar, com a devida precisão, quais aspectos devem ser alterados, e somente, então, avaliar quais recursos (financeiros, humanos, materiais etc.) seriam necessários para promover as transformações necessárias. Avaliações de resultados devem ser feitas constantemente para verificar se os objetivos estão sendo alcançados. Há espaço para melhorar os resultados na mesma proporção significativa em que se aumenta o nível de gasto. Aplicam-se à educação as palavras de Silva (2003), que afirma que o processo de vinculações pode funcionar como mecanismo inibidor do aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras e da melhoria dos indicadores relacionados à eficiência do gasto. A injeção de recursos é necessária, porém não suficiente. Contrariando também a última hipótese, o aumento das vinculações não é a principal variável que explica os impactos nos resultados da educação. Que outras variáveis explicam o desempenho do sistema educacional brasileiro deve ser objeto de novos estudos a fim de permitir a melhora deste direito social que com certeza é primordial para o desenvolvimento de qualquer país.¹⁰⁴

Destarte, é possível adotar com segurança as conclusões obtidas pelo autor após a realização de trabalho técnico detalhado, no sentido de que a melhora percebida na educação básica brasileira nas últimas décadas se deve, em grande medida, à garantia do direcionamento de recursos determinada pela vinculação orçamentária. E o mesmo raciocínio pode ser estendido aos demais direitos sociais.

5. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95

A Emenda Constitucional n. 95 (EC95) institui um “novo” regime fiscal, expressão que se refere à regulação da política fiscal da União a partir da ótica da despesa. Apesar da nomenclatura, as regras trazidas pela EC95 não afastam as normas já existentes, em que pese se prestem a limitar a despesa primária do Estado.

¹⁰⁴ MENDES JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva. **Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica**. 2010. 34f. Artigo. Especialização (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União: Brasília, 2010. p. 31.

Ao versar sobre a EC95 em seu Curso de Direito Constitucional, André Ramos Tavares elucida que:

O debate sobre escolher entre o poder absoluto ao mercado (com restrições severas de despesas orçamentárias) ou, de outro lado, modelos de um Estado paternalista e assistencialista em geral, é um debate totalmente descolado do centro impositivo real da Constituição de 1988. Esta contém um significado mínimo de Constituição econômica e de políticas socioeconômicas a serem necessariamente implementadas a não suplantadas por discursos de exceção. A Constituição implementou um modelo de crescimento com desenvolvimento, a partir da superação de atrasos históricos bem conhecidos em nossa realidade nacional. Para tanto a presença do Estado é absolutamente essencial, e a ortodoxia liberal apresenta pouca ou nenhuma atenção. O desenvolvimento depende de disponibilidade orçamentária ou, ao menos, de planejamento por meio de investimento, ainda que signifique inicialmente algum déficit orçamentário, sendo absolutamente improvável que grandes projetos nacionais, como os da infraestrutura necessária, para os quais é praticamente imprescindível o aporte do Estado – ainda que realizados em colaboração com a iniciativa privada -, sejam realizados nesse cenário de amarras e impedimentos criado pela EC. Esta, portanto, escancaradamente impede o crescimento pautado em planejamento do futuro do país, sendo contrária aos interesses nacionais.¹⁰⁵

Em artigo de autoria de Camargo e Pezzella, os Professores referem-se à EC enquanto “voltada a priorizar o pagamento da dívida pública diante dos demais encargos financeiros do Estado, reduzindo o comprometimento financeiro com a realização dos direitos sociais”¹⁰⁶. Nesse sentido, analisar-se-ão os impactos da referida emenda na concreção de alguns direitos sociais, mais precisamente da saúde, educação, ciência e tecnologia.

Conforme já referido, o financiamento da saúde é determinado pelo art. 198, §2º, da CF, ocasião em que se resguarda pelo menos 15% da receita líquida da União para tal fim, enquanto o financiamento da educação é previsto pelo art. 212, igualmente da CF, que determina que a União destinará pelo menos 18% da receita obtida da arrecadação de impostos ao investimento em educação.

¹⁰⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018. p. 1.151.

¹⁰⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direitos Humanos Fundamentais, Democracia e Políticas Econômicas. In: IBÁÑEZ, Alejandro González-Varas et al. (Org.). **Efetividade dos Direitos Humanos, Culturas Jurídicas e Movimentos Sociais e Direito do Trabalho e Eficácia dos Direitos Fundamentais no Meio Ambiente do Trabalho**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019. p. 52.

Ocorre que, apesar da existência de tais dispositivos constitucionais, o art. 110, inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) pela EC95, impõe que as ações e serviços públicos de saúde e educação seguirão o mesmo regime fiscal das despesas primárias. Ou seja: por vinte exercícios financeiros, de 2016 a 2036, a saúde e a educação terão somente os recursos equivalentes ao montante do exercício anterior acrescido de reposição inflacionária.

Ora, em sendo os direitos sociais protegidos pelo princípio da vedação ao retrocesso, ignorar as vinculações orçamentárias determinadas pelos artigos n. 198, §2º, I, e 212 da CF significa, em suma, entregar ao arbítrio do Legislador infraconstitucional parte da receita que, antes da EC, seria destinada à concreção dos direitos sociais. E, precisamente por impor cortes severos ao investimento na concreção dos direitos sociais, a EC95 é inconstitucional ao impor seu teto de gastos.

5.1. Alterações na política orçamentária

Conforme referido, a EC 95 expressamente limita a despesa primária do Estado. De acordo com o Estudo Técnico n. 26 do Senado, despesa primária ou não financeira “é aquela que implica aumento da dívida líquida, a exemplo dos gastos com pessoa, previdência, custeio e investimento. As despesas financeiras (a exemplo dos juros e amortização) não são limitadas pela PEC”.¹⁰⁷

Assim, a referida inconstitucionalidade da EC95 reside no fato de que as ações voltadas à concreção dos direitos à saúde e educação seguirão o mesmo que foi estabelecido para as despesas primárias do Estado. Em outras palavras, a saúde e a educação terão o equivalente à despesa do exercício anterior (a contar de 2016) por vinte exercícios financeiros, acrescida apenas de correção inflacionária.

É importante destacar que essa emenda praticamente revoga as vinculações orçamentárias estabelecidas pela própria Constituição nos artigos n. 198, §2º, I e 212, que

¹⁰⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico n.º 26, de 2016: Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada#:~:text=Fica%20institui%C3%ADdo%20o%20Novo%20Regime,Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias.%E2%80%9D>>. Acesso em: 20 jul. 2019. p. 03.

garantem que pelo menos 15% e 18% da receita será aplicada na prestação da saúde e da educação, respectivamente. Após verificar o teor dessas vinculações, não restam dúvidas de que o constituinte buscava, através delas, viabilizar a concreção dos direitos sociais independentemente de contingenciamentos de caráter político.

Apesar disso, a EC95 delega para o Legislativo a destinação dos recursos originalmente destinados à concreção dos direitos sociais, cujo destino pode ser distinto daquele previsto na Constituição. Não há dúvidas de que reduzir o já escasso orçamento destinado à concreção de dois direitos fundamentais é um óbice à sua efetivação. E, em sendo os direitos fundamentais objeto de proteção contra o poder de reforma constitucional, a inconstitucionalidade dos cortes orçamentários impostos pela EC95 é flagrante.

Trata-se de dispositivo normativo criado com o objetivo de minar qualquer possibilidade de investimento em direitos sociais. Explica-se. Em havendo somente atualizações do valor dispendido em 2016 conforme a inflação, a própria manutenção dos serviços existentes é posta em risco, conforme se verifica a partir da escassez de recursos nas Universidades e Institutos Federais já no ano de 2019.

O próprio Estudo Técnico n.º 26 do Senado, supracitado, admite que:

No caso de descumprimento da EC95/2016, o esforço para retorno aos limites não afetará as despesas correntes de financiamentos já contratados, garantindo-se a segurança jurídica de iniciativas anteriores. Impede-se, no entanto, a criação ou a expansão de programas semelhantes. Veda-se também que, dentro das operações já contratadas, sejam concedidos benefícios adicionais, como o perdão de dívida e a extensão do prazo, ou a redução da taxa de juros inicialmente contratada.¹⁰⁸

O Texto da EC possui quinze limites individualizados que tiveram por referência a despesa primária paga em 2016. É curioso verificar que, apesar da existência de limites claros aos gastos com saúde, educação, ciência e tecnologia, as despesas da Justiça Eleitoral

¹⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico n.º 26, de 2016: Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada#:~:text=Fica%20institui%C3%ADdo%20o%20Novo%20Regime,Ata%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias.%E2%80%9D>>. Acesso em: 20 jul. 2019. p. 18.

relacionadas aos pleitos eleitorais não serão afetadas pelo teto de gastos. A justificativa para isso, de acordo com o Estudo Técnico n. 26, é a volatilidade anual e a sazonalidade de tais verbas.

Por outro lado, conforme a escassa fundamentação do Estudo Técnico mencionado, “as despesas obrigatórias, ou seja, as que decorrem da legislação, representam o principal item responsável por essa elevação [da despesa primária]”¹⁰⁹. Nestes lindes:

A desvinculação de percentuais da receita e o novo método de cálculo têm vigência pelo período de vinte anos (até 2036), já que a revisão do método de correção, prevista a partir do décimo exercício, refere-se apenas à correção do teto estabelecido, e não para o cálculo dos pisos dessas áreas. Com o fim do Novo Regime Fiscal, o valor mínimo para a saúde voltará a corresponder a 15% da receita líquida (RCL) e o da educação a 18% da receita líquida de impostos de transferências.¹¹⁰

A partir do estabelecimento de restrições à efetivação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, é verifica-se que a EC n. 95 fere o princípio da vedação ao retrocesso social, que busca impedir que direitos fundamentais já conquistados sejam retirados. Isso porque, já que não há, na Emenda, disciplina que suspenda seus efeitos restritivos caso haja aumento de receita, é esperado que o retrocesso social somente se amplie. Os valores destinados para a efetivação dos direitos sociais possuem projeção em sentido único, de diminuição, nas duas décadas que se sucedem à publicação da EC.

5.2. Construção do estado mínimo

A Emenda Constitucional n. 95 tangencia a formato de Estado escolhido pelo constituinte quando da redação da Constituição Federal Vigente. Trata-se, em síntese, da

¹⁰⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico n.º 26, de 2016: Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada#:~:text=Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Novo%20Regime,Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias.%E2%80%9D>>. Acesso em: 20 jul. 2019. p. 14.

¹¹⁰ Ibidem, p. 20.

substituição de um Estado Social por um Estado mínimo, exponencialmente menor. Nesse sentido, vejamos a lição do Professor Camargo:

(...) a proposta traduz uma nova concepção de Estado. Ela propõe na realidade a própria destruição da noção de Estado Social para substituir pelo Estado chamado mínimo. Um Estado mais reduzido. Menor que a sociedade, menor que o mercado. Mas de qualquer sorte fazer com que se reduzam os gastos com os serviços públicos. E conseqüentemente se voltem ao aspecto financeiro.¹¹¹

Ademais, as alterações que a EC95 inseriu no ordenamento pátrio terão por efeito o desmonte da estrutura de políticas públicas estabelecida pelo constituinte originário. É possível concluir, então, que o objetivo das mudanças fiscais realizadas não é outro senão a redução do “tamanho” do Estado, enfraquecendo os sistemas públicos de saúde e educação e direcionando a política nacional ao estado mínimo.

5.3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)

O Supremo Tribunal Federal (STF) recebeu diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que questionam a EC95/2016. Todas estão sob relatoria da Ministra Rosa Weber e foram ajuizadas, pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). A Ministra também é relatora das ADIs 5643, ajuizada pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (Fenasepe); da ADI 5658, apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); e da ADI 5680, de autoria do Partido Socialismo e Solidariedade (PSOL)¹¹².

O principal argumento das associações de magistrados na ADI 5633 é que a emenda violaria a independência e a harmonia entre os poderes, que consta no art. 2º da Constituição,

¹¹¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). **A construção jurídica do Estado Mínimo no Brasil no século XXI: constituição e política econômica**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2019. p. 105.

¹¹² STF. **Novas ações questionam emenda constitucional que limita gastos públicos**. 11 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=349227>>. Acesso em 11 abr. 2021.

bem como a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais, que consta no art. 99. De acordo com as associações, as vedações inseridas no ordenamento jurídico pelo novo regime fiscal “serão draconianas para o Poder Judiciário”¹¹³.

Por sua vez, na ADI 5643, a Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (FENASEPE) também sustenta que a EC95 impõe “grave retrocesso nos serviços públicos”¹¹⁴, porquanto exclui direitos fundamentais de servidores e empregados públicos estaduais.

E, por fim, os partidos políticos se manifestaram no sentido de que o congelamento de gastos públicos com economia e saúde seria inconstitucional, postulando que a interpretação da EC95 exclua da limitação imposta os gastos direcionados à saúde e à educação. A título de exemplo, cita-se a ADI 5658, de autoria do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Já em 2020, o Partido dos Trabalhadores (PT) solicitou a suspensão, com relação ao sistema de saúde pública, dos efeitos da EC95/2016. Foi apresentado pedido de tutela de urgência incidental na ADI 5715 em razão do cenário pandêmico em que o país se encontra, sob o fundamento de que a EC95 seria “uma barreira para o tratamento adequado da questão”¹¹⁵. A Min. Rosa Weber exarou um despacho, em 20/03/2020, solicitando informações ao Ministério da Saúde, Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional e Conselho Nacional de Saúde (CNS), por meio da Advocacia-Geral da União, uma série de informações acerca dos “efeitos do regime orçamentário instituído pela EC nº 95/2016 no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, em especial na definição do montante mínimo aplicado em ações e serviços públicos de saúde”¹¹⁶. Em que pese uma série de *amicus curiae* tenham sido admitidos ao processo, em abril de 2021 ainda não sobreveio decisão acerca da tutela provisória incidental postulada.

¹¹³ STF. **Associações de magistrados questionam emenda do teto dos gastos públicos**. 27 dez. 2016. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=333006&caixaBusca=N>>. Acesso em 11 abr. 2021.

¹¹⁴ STF. **Federação de servidores questiona emenda do teto dos gastos públicos**. 24/01/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=334454&caixaBusca=N>>. Acesso em 11 abr. 2021.

¹¹⁵ STF. **Chegam ao STF ações e petições em razão da pandemia do coronavírus**. 17 mar. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439575&ori=1>>. Acesso em 11 abr. 2021.

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Intimado: Congresso Nacional. Relatora: Min. Rosa Weber. Pendente de julgamento. Distrito Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203351>>. Acesso em 01 mai. 2021.

De acordo com os Professores Ricardo Camargo e Maria Cristina Pezzella, é impositiva a declaração de invalidade da EC 95 nos pontos em que as cláusulas pétreas são feridas, para que se preserve o sentido dado pelo constituinte à Constituição. Veja-se o seguinte excerto:

A declaração da invalidade da Emenda nos pontos em que realmente agredidas cláusulas pétreas preservaria a orientação originária da Constituição de 1988 e se poria como um contraponto a uma possível onipotência dos titulares do poder econômico privado, e não entraria em contrariedade com a tradição jurídica brasileira, como se pode ver dos conceitos emitidos por Rui Barbosa, logo após a I Guerra Mundial, deixando claro que a política econômica, como qualquer outra das manifestações da política em um Estado de Direito não constitui a concessão que se faz ao arbítrio. Entretanto, a ideia de converter a preservação das finanças públicas em um fim em si tem um apelo muito forte, parece estar informada apenas pela objetividade do cálculo matemático, e por esta ideia em discussão, no Brasil, hoje em dia, é palmilhar a estrada do Calvário.¹¹⁷

Portanto, é impositivo que se volte a interpretação constitucional para a orientação a ela dada pelo Constituinte originário, apesar da EC95. Isso porque a emenda se trata de dispositivo nocivo à ordem social que a orientação valorativa da Constituição de 1988 visava estabelecer, garantindo, na qualidade de direitos fundamentais, saúde e educação; e ciência e tecnologia - senão em sua totalidade (por serem direitos humanos), pelo menos naquilo em que são intrinsecamente ligadas ao desenvolvimento da saúde (como direitos fundamentais).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do regime de maior proteção constitucional conferido aos direitos fundamentais, este estudo teve por objetivo aferir em que medida a limitação da despesa primária inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela EC95 afeta a efetivação dos direitos sociais no país. E, a partir disso, verificar se a alteração constitucional em debate objetiva a implantação do estado mínimo no país. Para isso, a metodologia utilizada foi a revisão

¹¹⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direitos Humanos Fundamentais, Democracia e Políticas Econômicas. In: IBÁÑEZ, Alejandro González-Varas et al. (Org.). **Efetividade dos Direitos Humanos, Culturas Jurídicas e Movimentos Sociais e Direito do Trabalho e Eficácia dos Direitos Fundamentais no Meio Ambiente do Trabalho**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019. p. 64 et seq.

bibliográfica, visando compreender a abordagem teórica ao orçamento e aos direitos sociais, bem como ao instituto da vinculação orçamentária e, em um segundo momento, da EC95 e das ADIs em que ela figura como objeto.

Após o estudo do orçamento no Brasil, dos direitos sociais e de sua vinculação orçamentária constitucionalmente prevista, foi possível concluir que as alterações impostas pela EC95 ao regime fiscal do país são, no que diz respeito à categoria de direitos citada, inconstitucionais. Isso porque, na qualidade de direitos fundamentais, os direitos sociais deveriam ser protegidos contra iniciativas que visem a redução de sua efetividade, com base no princípio da vedação ao retrocesso. Nesse sentido, inclusive, figuram no STF pelo menos quatro ADIs cujo objetivo é ver declarada a inconstitucionalidade da emenda, ou de partes dela.

Finalmente, também é possível afirmar que as alterações que a EC95 inseriu no ordenamento pátrio terão por efeito o desmonte da estrutura de políticas públicas estabelecida pelo constituinte originário. O objetivo das mudanças fiscais realizadas não é outro senão a redução do “tamanho” do Estado, enfraquecendo os sistemas públicos de saúde e educação e direcionando a política nacional ao estado mínimo, voltado unicamente a satisfazer os interesses do mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **Elementos de Direito Tributário – notas taquigráficas do III Curso de Especialização em Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

ATALIBA, Geraldo. **Hipóteses de incidência tributária**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BARBOSA, Rui. A questão social e política no Brasil. In: **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**, 20 mar. 1919. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. p. 367-448. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1033/218071.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: TOLEDO, Cláudia (Org.). **Direitos Sociais em Debate**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 158-188.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BONAVIDES, Paulo. MIRANDA, Jorge. AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **A construção jurídica do Estado Mínimo no Brasil no século XXI: constituição e política econômica.** 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2019.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico.** 1ª ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Financeiro.** 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2020.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direitos Humanos Fundamentais, Democracia e Políticas Econômicas. In: IBÁÑEZ, Alejandro González-Varas et al. (Org.). **Efetividade dos Direitos Humanos, Culturas Jurídicas e Movimentos Sociais e Direito do Trabalho e Eficácia dos Direitos Fundamentais no Meio Ambiente do Trabalho.** Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019. p. 52-69.

CUNHA, José Ricardo. Os direitos sociais vistos de uma perspectiva humanística ou sobre porque estamos diante de uma questão ética de primeira grandeza. In: TOLEDO, Cláudia (Org.). **Direitos Sociais em Debate.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 91-126.

DALLARI, Adilson Abreu. Lei orçamentária – Processo legislativo: Peculiaridades e decorrências. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, ano 33, n. 129. p. 157-162. jan./mar 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176389/000506406.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 01 mai. 2021.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Arts. 40 a 47. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vader do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 258-344.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GONTIJO, Vander. Curso sobre Processo Orçamentário. In: Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Orçamento da União. Evolução Histórica no Brasil.** Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil#:~:text=O%20primeiro%20or%C3%A7ament%20brasileiro%20teria,1831%20a%2030.6.1832>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de Direito Constitucional 1.** 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1990.

MENDES JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva. **Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica.** 2010. 34f. Artigo. Especialização (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União: Brasília, 2010.

POMPEU, Gina Marcílio. **Estado, Constituição e Economia.** 1ª ed. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz: Universidade de Fortaleza, 2008.

SAGAN, Carl. **Astronomer Carl Sagan on his book, "The Demon-Haunted World: Science as a Candle in the Dark."** The power of Questions, 27 mai. 1996. Vídeo em meio eletrônico (20min17s), son., color. Entrevista concedida à Charlie Rose. Disponível em: <<https://charlierose.com/videos/9094>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014.p.261-362.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em Espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2014.p.363-702.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume I. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. Constituição (1824). **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Disponível em: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 01 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1891). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 01 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1934). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 01 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1967). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico n.º 26, de 2016: Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada.** 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada#:~:text=Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Novo%20Regime,Atos%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias.%E2%80%9D>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão especial aprova prorrogação da DRU até 2015. Agência Câmara de Notícias. 21 out. 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/223409-comissao-especial-aprova-prorrogacao-da-dru-ate-2015/>>. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. Decreto n. 591. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023. Agência Senado. 24 ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 29 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715.** Requerente: Partido dos Trabalhadores. Intimado: Congresso Nacional. Relatora: Min. Rosa Weber. Pendente de julgamento. Distrito Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203351>>. Acesso em 01 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em 20 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Associações de magistrados questionam emenda do teto dos gastos públicos. 27 dez. 2016. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=333006&caixaBusca=N>>. Acesso em 11 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Chegam ao STF ações e petições em razão da pandemia do coronavírus. 17 mar. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439575&ori=1>. Acesso em 11 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Federação de servidores questiona emenda do teto dos gastos públicos. 24 jan. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=334454&caixaBusca=N>. Acesso em 11 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Novas ações questionam emenda constitucional que limita gastos públicos. 11/07/2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=349227>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2451/2019. Relatório de Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Bruno Dantas. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=682790>>. Acesso em 01 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2788/2009. Relatório de Levantamento de Auditoria. Interessados: Ministro da Saúde; Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal. Relator: Min. Valmir Campelo. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=27332>>. Acesso em 01 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistêmico de Fiscalização / Saúde**. 2014. Biblioteca Digital do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível

em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-saude.htm>>. Acesso em 30 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Proclamação de Teerã**, 13 de maio de 1968. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/informacao-e-comunicacao/eventos-1/direitos-humanos/conferencia-nacional-de-direitos-humanos/11a-conferencia-nacional-de-direitos-humanos/conf-nacional-de-direitos-humanos/documentos/instrumentos-internacionais/Proclamac255eo%20de%20Teer255e.pdf/view>> Acesso em: 20 mar. 2020.

UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. **Vienna Declaration and Programme of Action**, 25 jun. 1993. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ANEXO A - Emenda Constitucional n. 95

26/04/2021

Emenda Constitucional nº 95



Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

"[Art. 106](#). Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 107](#). Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

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.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do **caput** do art. 51, do inciso XIII do **caput** do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

1/5

Fonte: Brasil (2016, p. 1).

26/04/2021

Emenda Constitucional nº 95

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do **caput** do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do **caput** deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do **caput** deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

"[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."

"[Art. 109](#). No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

26/04/2021

Emenda Constitucional nº 95

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput**, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no **caput**, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas."

"[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:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do **caput** do art. 212, da Constituição Federal; e

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."

"[Art. 111](#). A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 112](#). As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas."

"[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."

"[Art. 114](#). A tramitação de proposição elencada no **caput** do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

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

Brasília, em 15 de dezembro de 2016.

Mesa da Câmara dos Deputados

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

3/5

Fonte: Brasil (2016, p. 3).

26/04/2021

Emenda Constitucional nº 95

Deputado RODRIGO MAIA Presidente	Mesa do Senado Federal
Deputado WALDIR MARANHÃO 1º Vice-Presidente	Senador RENAN CALHEIROS
Deputado GIACOBO 2º Vice-Presidente	Presidente
Deputado BETO MANSUR 1º Secretário	Senador JORGE VIANA
Deputado FELIPE BORNIER 2º Secretário	1º Vice- Presidente
Deputada MARA GABRILLI 3ª Secretária	Senador ROMERO JUCÁ
Deputado ALEX CANZIANI 4º Secretário	2º Vice- Presidente
	Senador VICENTINHO ALVES
	1º Secretário
	Senador ZEZE PERRELLA
	2º Secretário
	Senador GLADSON CAMELI
	3º Secretário
	Senadora ÂNGELA PORTELA
	4ª Secretária

Este texto não substitui o publicado no DOU 15.12.2016

*