

MARINA TANGANELLI BELLEGARDE

**O Direito Financeiro e a proibição de retrocesso social na jurisprudência
do Supremo Tribunal Federal**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Fernando Facury Scaff

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

MARINA TANGANELLI BELLEGARDE

**O Direito Financeiro e a proibição de retrocesso social na jurisprudência
do Supremo Tribunal Federal**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Titular Dr. Fernando Facury Scaff.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: TANGANELLI, Marina Bellegarde.

Título: *O Direito Financeiro e a proibição de retrocesso social na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Titular Dr. Fernando Facury Scaff INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

PROF. DR. _____ INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

PROF. DR. _____ INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

PROF. DR. _____ INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas as minhas conquistas, e peço que me dê sabedoria para conquistar muito mais.

Agradeço ao meu orientador, Professor Fernando Facury Scaff, cujos ensinamentos jamais serão esquecidos. O Sr. sempre esteve presente ao longo da minha trajetória na Universidade de São Paulo, sendo o meu principal aliado na busca pela sabedoria. Além de lecionar de forma brilhante e com muito zelo pela área acadêmica, mostrou a todo momento compreensão, paciência, luta, coragem e respeito por seus alunos, marca de sua personalidade. Posso dizer que o Sr. é meu referencial, com quem tive a grande oportunidade de evoluir como pessoa e estudante. Agradeço a dedicação que tem por todos nós. Sempre me recordarei do Sr. com muito carinho, o Sr. é minha fonte de inspiração. Espero que um dia eu possa marcar positivamente a vida de outro aluno, assim como o Sr. marcou a minha, e com certeza de tantos outros alunos.

Aos demais mestres do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Universidade de São Paulo, por toda dedicação e inteligência que contagia a todos os alunos.

Agradeço à Universidade Presbiteriana Mackenzie e aos meus queridos professores, os quais me recordo com tanto carinho e admiração. Em especial, ao meu Professor Carlos Eduardo Nicoletti Camillo, que me inspirou no mundo acadêmico, foi minha referência do primeiro ao último dia de aula e continua sendo até hoje. Registro imensa gratidão aos meus Professores Edmundo Emerson de Medeiros e Fulvia Helena de Gioia, os quais me apresentaram com muita sabedoria ao Direito Financeiro e Tributário.

Vorrei anche ringraziare i Professori Massimo Luciani e Marsid Laze che mi hanno accolto con cordialità e gentilezza nell'Università di Roma La Sapienza, contribuendo notevolmente alla mia tesi di laurea magistrale. Ringrazio anche i docenti dell'Università di Roma Tor Vergata presso la quale ho avuto l'opportunità di studiare. (Ainda, gostaria de agradecer os Professores Massimo Luciani e Marsid Laze, pela cordialidade e gentileza de terem me recebido na Sapienza Università di Roma, ajudando-me nesta dissertação. Também agradeço aos Professores da Università degli Studi di Roma Tor Vergata, na qual tive a oportunidade de estudar.)

Agradeço a toda minha família. À memória dos meus grandes amores, minha avó Liberdade Mencarelli Tanganelli e meu avô Lido Tanganelli, com os quais aprendi a ser

corajosa, a esperança sempre foi lema de vida para eles. À memória dos meus queridos avós Maria Graziani Bellegarde e Antônio Cândido Bellegarde Netto, que me ensinaram a ver a vida de uma forma divertida. À minha querida mãe, Iara Maria Tanganelli, minha parceira, confidente e inspiração de ser humano. Ao meu amado pai, Guilherme Cândido Bellegarde, pelos ensinamentos e apoio nas escolhas da vida. À minha irmã, Ligia Tanganelli Bellegarde, por ser meu referencial. Ao querido Paulo Sabetta, que com muito carinho entrou na minha vida.

Àqueles que marcaram a minha trajetória. Ao querido Rafael da Rocha Hermano, uma das pessoas mais brilhantes que já tive a honra de conhecer, de personalidade sólida e inabalável. À Tatiane Praxedes, pela parceria na vida e nos estudos, fico imensamente grata por ter você a meu lado. À gentileza dos colegas Hendrick Pinheiro, Lucas Bevilacqua, Raquel Lamboglia, Francisco Secaf e todos os demais amigos da Faculdade de Direito da USP. Ao querido Victor Rufino Mazzeo, ser humano de caráter incrível, pelo carinho e incentivo.

Agradeço ao Lopes Pinto, Nagasse Advogados e todos meus colegas de trabalho que me deram força no dia a dia, proporcionando um ambiente amigável e respeitoso.

A todos os meus amigos, que embora não tenha tido a oportunidade de citar, reconheço o papel fundamental de cada um na minha trajetória, sou grata a Deus por ter vocês ao meu lado.

RESUMO

TANGANELLI, Marina Bellegarde. *O direito financeiro e a proibição de retrocesso social na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. 2020.175 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Este trabalho investiga em que medida o princípio da proibição de retrocesso social está inserido no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive seus reflexos em face do Direito Financeiro, em seu âmbito constitucional, inseridos no Estado Social. A problemática que se propõe reside no fato de que, em razão da escassez dos recursos, são colocadas à frente do poder público as escolhas públicas (trágicas). Nessa medida, o trabalho analisa quais os limites e os critérios de aplicação desse princípio perante o caso concreto, em especial em face das regras de finanças públicas. Entre elas, reflete-se sobre a interação da proibição de retrocesso perante as leis orçamentárias – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual –, dos mecanismos de flexibilização orçamentária, entre eles, o do contingenciamento, da eleição e execução de políticas públicas. Considerando que compete precipuamente ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, sendo sua prerrogativa dizer a última palavra em matéria constitucional, agregou-se ao estudo a jurisprudência construída pela Corte Suprema sobre a aplicação da proibição de retrocesso social, no sentido de delimitar seu conceito tanto no âmbito doutrinário quanto jurisprudencial.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Proibição de retrocesso social. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

TANGANELLI, Marina Bellegarde. *Public Financial Law and the non-retrogression principle in the Brazilian Federal Supreme Court case laws*. 2020. 175 p. Master. Faculty of Law, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2020.

The present study aims to investigate the extent to which the principle of the prohibition of social regression is inserted in the Brazilian legal system, including, what are its reflexes in the face of the Public Finance Law, its norms were elevated to the Constitutional “status” and are inserted in a Social State. The problem that arises is that, due to the scarcity of resources, public (tragic) choices are placed before the public power. In this sense, this paper seeks to analyze what are the limits and the criteria of application of this principle in specific cases, especially facing public finance rules. Among them, we intend to reflect on the interaction of the non-retrogression principle with the budget laws - the Multi Annual Plan, the Annual Budget Guidelines Law and the Annual Budgetary Law, the mechanisms of budgetary curtailment regulation, among them, the budgetary curtailment, the election and the implementation of public policies. Considering that the Brazilian Federal Supreme Court is primarily responsible for guarding the Constitution, and its prerogative is to set up what matters, the case-law built by the Supreme Court on the application of the non-retrogression principle was added to this study, in order to delimit the concept of the non-retrogression principle.

Keywords: Public Financial Law. Non-retrogression principle. Federal Supreme Court former decisions.

ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Ag.Reg. no Habeas Corpus
AI	Agravo de instrumento
AM	Amazonas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
AP	Ação Penal
ARE	Ag.Reg. no Recurso Extraordinário
BA	Bahia
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Conamp	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CPP	Código de Processo Penal
DF	Distrito Federal
DPVAT	Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
DREDF	Desvinculação de Receitas dos Estados e do Distrito Federal
DRM	Desvinculação de Receitas dos Municípios
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda à Constituição
ED	Embargos de declaração
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
HC	Habeas Corpus
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	livelli essenziali delle prestazioni
LOA	Lei Orçamentária Anual
MC	Medida cautela
MP	Medida provisória

MS	Mandado de Segurança
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
RE	Recurso Extraordinário
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJ	Rio de Janeiro
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
STA	Ag.Reg. na Suspensão de Tutela Antecipada
STC	Sentencia (proferida pelo Tribunal Constitucional Espanhol)
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – A FUNÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO E A BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	15
1.1 A evolução estatal e as transformações no Direito Financeiro	15
1.2 Liberdade do legislador e seus limites de atuação.....	25
1.2.1 Vinculações orçamentárias para o custeio dos direitos sociais como limite explícito de atuação do poder público	37
1.2.2 Progressividade dos direitos e proibição do retrocesso social como limite implícito do poder público.....	44
CAPÍTULO 2 – ESTUDO DOUTRINÁRIO: O DIREITO FINANCEIRO E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.....	52
2.1 Considerações sobre algumas experiências no direito europeu.....	52
2.2 Conceituação do princípio e seus pressupostos	61
2.3 Fundamentação na ordem constitucional brasileira e sua materialidade	65
2.4 Alcances e limites de sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro	70
2.5 Implicações em face do Direito Financeiro	77
CAPÍTULO 3 – A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO E SUA APLICABILIDADE	95
3.1 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do princípio	95
3.1.1 Considerações sobre o método de pesquisa e apresentação da jurisprudência	95
3.1.2 Análise do princípio extraído da jurisprudência desenvolvida pelo STF ..	121
3.1.2.1 Conceituação.....	121
3.1.2.1 Fundamentação	128
3.1.2.2 Caráter não absoluto do princípio	130
3.1.2.3 Critérios de aplicação.....	132
3.2 Análise de casos pendentes de julgamento pelo STF	138

3.2.1 Os impactos nos direitos fundamentais pelas EC n. 86/2015 e n. 95/2016	139
3.2.2 Análise de caso prático: Constitucionalidade da EC n. 95/2016 sob a ótica do princípio da proibição de retrocesso social	147
3.2.2.1 Garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais e sociais ...	148
3.2.2.2 Hierarquia entre os direitos resguardados pelas leis	149
3.2.2.3 Proporcionalidade e razoabilidade nas tomadas de decisões.....	151
CONCLUSÃO	155
REFERÊNCIAS.....	161

INTRODUÇÃO

As ideias sobre os deveres e as funções estatais na atividade econômica evoluíram significativamente ao longo da história, implicando efetivação de uma maior proteção dos direitos humanos atingidos em determinado nível em razão das conquistas sociais.

Grande marco histórico, recente no Brasil, adveio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que proclamou ser nosso país uma República Federativa e Democrática e, ainda, reconheceu o papel fundamental das regras de finanças públicas, elevando-as ao *status* constitucional.

O novo ideal trouxe garantias formais e materiais para concretização dos direitos sociais e econômicos, recebendo competência para assumir um comando ativo em busca da efetivação das determinações previstas na Constituição da República.

A satisfação dos anseios republicanos no combate aos privilégios, aos direitos de classe, às hierarquias ou à nobreza, a fim de atingir a igualdade na sociedade, ficou a cargo, em especial, do direito financeiro, por meio do orçamento, que passou a se preocupar com seu efetivo papel perante a sociedade em razão, inclusive, do agigantamento do Estado Social buscando a satisfação dos direitos sociais..

Isso porque os recursos arrecadados para fins de promoção dos ideais republicanos estão à disposição dos governantes, para que eles decidam, por meio da lei orçamentária, quais são as prioridades na realização dos gastos públicos.

Apesar de o poder público possuir liberdade de atuação, podendo dispor sobre a arrecadação, ele também deve obediência aos fins traçados pela Constituição e pelas leis próprias instituidoras de direitos, portanto, encontrará limites de atuação.

A previsão de limites existe em razão de que o texto constitucional optou por privilegiar determinados gastos e bloquear certas fontes de receita para fins específicos, restringindo parte da liberdade do legislador e do gestor orçamentário, em prol de investimentos, independentemente do governo que estiver à frente do País.

Os limites de atuação podem ser explícitos, como as denominadas cláusulas pétreas orçamentárias, entre elas, destaca-se, para este trabalho, as vinculações orçamentárias para custeio dos direitos fundamentais.

Também podem ser implícitos, inferidos a partir da interpretação sistemática do texto constitucional, entre eles, a reserva do possível e as escolhas públicas (trágicas), a

progressividade dos direitos e a proibição do retrocesso social, o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, tudo em busca da sustentabilidade orçamentária.

Em razão disso, serão apresentadas considerações sobre a liberdade e os limites de atuação do poder público.

Em especial, propõe-se uma análise mais detida sobre um dos limites implícitos de atuação do poder público, no caso, sobre o princípio da proibição de retrocesso social.

Esta análise objetiva explicar por qual razão a proibição de retrocesso social é um limite implícito de atuação do legislador orçamentário e como ele integra com as regras do direito financeiro.

A fim de complementar as pesquisas no campo doutrinário, fez-se busca detalhada sobre a jurisprudência desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal em relação ao referido princípio.

Tanto o estudo doutrinário quanto o jurisprudencial foram realizados de modo a desenvolver as pesquisas no campo das finanças públicas, assim, grande parte das exposições traçará um paralelo com o direito financeiro.

Para cumprir os objetivos expostos, este estudo está dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo irá relembrar os principais marcos históricos na concretização dos direitos sociais, bem como sobre a evolução dos deveres e funções do direito financeiro para dar satisfação às conquistas sociais.

Como será visto, em razão das dificuldades de concretização de direitos e das lutas sociais, o poder constituinte entendeu por bem conferir liberdade ao poder público para dispor sobre as finanças, mas, também, estabeleceu limites que podem ser explícitos no texto, ou implícitos.

Propõe-se o estudo mais detalhado das vinculações orçamentárias para o custeio dos direitos sociais, como limite explícito de atuação do poder público e, ainda, da progressividade dos direitos e proibição do retrocesso social, como limite implícito.

O capítulo 2 adentra na análise detida do princípio da proibição de retrocesso social, bem como na sua interação com o direito financeiro e seus mecanismos de controle.

Inicialmente, serão apresentadas considerações sobre algumas experiências no direito europeu. Entende-se oportuno o estudo do direito comparado, pois ele pode inspirar o desenvolvimento da legislação pátria.

Após, será a apresentada a conceituação do instituto, quais seriam seus pressupostos e qual a sua fundamentação na ordem constitucional brasileira, no sentido de responder à questão: O que é retrocesso social?

Além disso, busca-se responder a uma questão central: Em que medida o poder público pode voltar atrás, revogando ou diminuindo o nível de uma conquista social, quando a questão estiver relacionada à implementação dos direitos fundamentais e em relação aos objetivos traçados pela Constituição Federal?

A fim de responder à questão, foram expostas considerações sobre os critérios materiais de aplicação do princípio da proibição de retrocesso social que viabilizam uma solução adequada, em termos constitucionais, perante o caso concreto.

Foi reservado tópico próprio para análise da proibição de retrocesso sob a ótica do direito financeiro, sustentando-se que tal princípio funciona como elemento estruturador das regras de finanças públicas.

Entre as análises relacionadas ao direito financeiro, será visto como a proibição de retrocesso pode ser aplicada em face das leis orçamentárias – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, dos mecanismos de flexibilização orçamentária, inclusive o de contingenciamento, da eleição e execução de políticas públicas, entre outras questões.

Ficou à cargo do capítulo 3 analisar de forma detalhada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a fim de verificar como a Corte está lidando com a proibição de retrocesso.

Propõe-se verificar se o princípio é reconhecido e, se sim, como ele está sendo aplicado em face de casos concretos submetidos ao crivo da Corte Superior.

Foi realizada análise de forma mais detida dos julgados que possuem íntima relação com o direito financeiro, como questões relacionadas aos cortes orçamentários, contingenciamento de direitos fundamentais, regras de federalismo fiscal, bem como omissões inconstitucionais na implementação de políticas públicas.

O estudo de jurisprudência traçará um paralelo com as considerações desenvolvidas pela doutrina, buscando verificar se há ou não uniformidade entre essas áreas e como uma pode agregar valor à outra.

O terceiro capítulo, ainda, abordará dois casos que, embora estejam pendentes de julgamento final pelo STF, submeteram ao Plenário a análise da constitucionalidade

de medidas que alteraram direitos sociais e que estão intimamente relacionadas ao direito financeiro, pois modificaram as regras de vinculações orçamentárias.

Um caso é tratado na ADI 5.595, em que se discute a modificação no custeio da saúde pública, alterada pela EC 86/2015. A outra questão é a disposta na ADI 5.658, na qual está em pauta a previsão do teto de gastos da União com a saúde e a educação, promovida pela EC n. 95/2016.

Por fim, uma vez que o estudo já terá feito exposição doutrinária e jurisprudencial, estará mais maduro para simular a aplicação do princípio da proibição de retrocesso social em face de um caso concreto. Em razão disso, serão analisadas as alterações legais propostas pela EC n. 95/2016, sob a ótica da proibição de retrocesso.

Ressalta-se que este trabalho almeja dar subsídios ao princípio da proibição de retrocesso social para que seja um instituto sólido, com critérios de aplicação bem desenvolvidos, a fim de que não se torne um argumento vago e abstrato.

CONCLUSÃO

Após centenas de anos e revoluções ao longo da história na busca do reconhecimento e efetivação dos direitos sociais, no século XX houve uma mudança de paradigma do direito financeiro que, antes voltava suas funções para controlar as atividades do monarca, passando a se preocupar de forma mais efetiva com seu papel perante a sociedade, dotado de conteúdo material e não mais apenas formal.

Para fazer frente à efetivação dos direitos, o Estado se avolumou, cresceu a necessidade arrecadatória de recursos, o que refletiu no agigantamento da carga tributária para sustentar as necessidades públicas.

Com o advento da Constituição da República de 1988 na busca da promoção da isonomia social e da elevação do direito financeiro ao *status* constitucional, o orçamento passou a ser visto como ferramenta ativa na organização estatal e promoção dos interesses da população.

Isso porque os recursos arrecadados estão à disposição dos governantes para que eles decidam, por meio da lei orçamentária, quais são as prioridades na realização dos gastos públicos.

Afirma-se que o poder público e o legislador orçamentário possuem liberdade de atuação, mas devem obediência aos fins traçados pela Constituição Federal e pelas leis próprias instituidoras de direitos, assim, encontrarão limites de atuação.

Para verificar qual o montante disponível do orçamento, é preciso analisar quais as limitações explícitas e implícitas impostas à atuação do poder público para cumprir as finalidades estabelecidas no Texto Constitucional.

A previsão de limites existe em razão de que a Constituição Federal optou por privilegiar determinados gastos e bloquear certas fontes de receita para fins específicos, restringindo parte da liberdade do legislador e do gestor orçamentário, em prol de certos investimentos, independentemente do governo que estiver à frente do País.

Os limites explícitos estão dispostos de forma expressa no Texto Constitucional, impedindo que haja a deliberação sobre determinadas matérias, o que é natural ocorrer em nações constituídas sobre uma Constituição Social, pois o que deve imperar é a vontade do poder constituinte e não daquele que estiver à frente da política.

Entre os limites explícitos que refletem nas regras de finanças públicas, há aqueles que a doutrina passou a chamar de “cláusulas pétreas orçamentárias”, sendo que, para este estudo, destacam-se entre elas, as vinculações orçamentárias para custeio dos direitos fundamentais, que garantem percentuais da arrecadação tributária para as áreas da saúde e da educação, estando expressamente previstas na Constituição Federal, respectivamente, nos artigos 198, § 2º e 212.

Pelas razões expostas neste estudo, e a partir da análise da jurisprudência em casos correlatos, entende-se que tais vinculações, além de serem cláusulas pétreas orçamentárias, são também nítidas cláusulas pétreas constitucionais. Contudo, a questão ainda aguarda manifestação expressa do STF. Em razão disso, sustenta-se que há impedimento constitucional de deliberação sobre tais questões.

Além disso, entre os fatores que delimitam a plena liberdade de atuação do ente público, há aqueles implícitos que advêm do caráter social da Carta Magna, podendo ser extraídos a partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais.

Destacando-se o da reserva do possível e as escolhas públicas (trágicas), a progressividade dos direitos e a proibição do retrocesso social, o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, tudo em busca da sustentabilidade orçamentária.

Dos limites implícitos, este estudo voltou sua análise para o dever de progressividade, que diz respeito à efetivação dos direitos no tempo, bem como para a existência da proibição de retrocesso em razão de que o legislador constituinte se preocupou em integrar ao ordenamento jurídico garantias de autoaplicabilidade de direitos e rigidez constitucional a fim de proibir o retrocesso de garantias sociais alcançadas.

A problemática sobre a revogação ou a redução de garantias e efetivação dos objetivos do Estado Social é questão tratada mundialmente, mas o nível da crise e as respostas adotadas são próprias de cada Estado, visto que cada um possui uma história própria e seu sistema constitucional individualizado, mesmo que possam constatar pontos comuns com os demais. Em razão disso, foram apresentadas experiências de alguns países europeus, entre eles, Portugal, Espanha e Itália.

No Brasil, a partir do estudo da doutrina e da jurisprudência, é possível delimitar o conceito de proibição de retrocesso social. Trata-se de um princípio implícito de ordem constitucional, verificado a partir de uma interpretação sistemática do texto constitucional, que possui como pressuposto uma conduta comissiva do poder público, inclusive, do legislador, que, de forma pura e simples, sem observar determinados critérios, promove

uma alteração normativa, revogando ou diminuindo um direito social que fora garantido em determinado nível.

Inclusive, conforme lição de Ingo Sarlet, o princípio da proibição de retrocesso busca impedir que se suprimam determinados conteúdos da Constituição Federal ou que se revoguem normas legais destinadas à regulamentação de dispositivos constitucionais, notadamente em matéria de direitos sociais.⁴³⁴

Ainda, tanto a doutrina quanto o Supremo Tribunal Federal já se manifestaram sobre a proibição de retrocesso em face de uma conduta omissiva. Contudo, com base em uma distinção na conceituação de retrocesso social em atos omissivos.

Felipe Derbi⁴³⁵ parte de um posicionamento literal da lei, mais técnica e restrita, ao passo que a Suprema Corte adota uma interpretação sistemática sobre a essencialidade dos direitos para atingir os fins constitucionais, reconhecendo retrocesso social, inclusive no caso de normas programáticas, diferentemente daquele.

Conforme sustentado neste trabalho, entende-se que as questões invocadas pelo Plenário do STF encontram forte respaldo nos fins constitucionais, merecendo prosperar esse posicionamento no sentido de que seja reconhecido o retrocesso social na omissão inconstitucional, também, de normas programáticas, sob pena de comprometer a integridade e a eficácia da própria Constituição.

Além disso, resta claro que a proibição de retrocesso social não é um princípio de caráter absoluto. Considerando a constante dinâmica das relações sociais e econômicas não é possível sustentar uma vedação absoluta. Se em períodos de certa normalidade econômica já se nota instabilidade da capacidade prestacional do Estado, em momentos de crise essa problemática se sobressai.

Uma das maiores problemáticas da questão constitui em estabelecer os limites e critérios para a aplicação da proibição de retrocesso no ordenamento jurídico brasileiro.

Para tanto, foram apresentados os principais (mínimos) critérios materiais, que devem ser garantidos pelo Estado quando da tomada de decisões para que não haja retrocesso social, os quais irão viabilizar uma solução adequada a partir de termos constitucionais.

Entre eles, foram apresentados os seguintes: a) garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais e sociais constitucionalmente assegurados; b) verificação da hierarquia

⁴³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais* – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 444.

⁴³⁵ DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

entre os direitos resguardados pelas medidas; c) aplicação da proporcionalidade nas tomadas de decisões, cujo princípio deve se conectar com o da proteção da confiança e da isonomia, como consequência, deverá ser comprovado que um ajuste que implique retrocesso de direitos comprove que a medida é indispensável.

Trata-se de principais, pois são aqueles os mínimos critérios que devem ser observados quando da análise de uma medida de cunho retrocessivo. Não há impedimento de que outros também sejam agregados a essa verificação, pelo contrário, o ideal é que diversos critérios sejam aplicados ao caso concreto para conferir maior garantia à vedação de retrocesso social.

Portanto, conforme sustentando ao longo do trabalho, não se busca proibir qualquer tipo de alteração normativa. Na verdade, o que se sustenta é a proibição de medidas retrocessivas que, de forma pura e simples, sem a observância dos critérios de aplicação do princípio, alterem o grau de concretização de um direito social garantido pelo ordenamento jurídico.

Note-se que, em razão da escassez dos recursos públicos e da crescente exigência de prestações estatais, a proibição do retrocesso social, que inicialmente era estudada sob a ótica do direito constitucional, passa a exigir que seja também analisada em face do direito financeiro e seus mecanismos de atuação.

Conforme lição de Fernando Facury Scaff, o dever de progressividade dos direitos e proibição de retrocesso circunscrevem as opções a serem adotadas pelo poder público, são, na verdade, “as escolhas públicas (trágicas) colocadas à frente do legislador, que por sua vez já estão reduzidas em face da reserva do financeiramente possível, que resulta da escassez”.⁴³⁶

Sob a ótica do direito financeiro, afirma-se que a proibição de retrocesso social, associada aos seus critérios de aplicação, funciona como elemento estruturador das regras de finanças públicas, devendo ser observada quando da edição de medidas de cunho retrocessivo que impliquem reflexos nas finanças públicas e reflitam em consequências orçamentárias diretas, no âmbito das receitas ou das despesas.

Como foi exposto neste estudo, há direitos resguardados por cláusulas pétreas, como as vinculações para a saúde e a educação, em face das quais a Constituição Federal impede que haja qualquer tipo de deliberação no sentido de supressão ou redução de sua efetividade. Nesses casos, além de ser possível analisar a situação sob a ótica do princípio

⁴³⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307.

da proibição de retrocesso social, a inconstitucionalidade por violação à cláusula pétrea é a medida que deve ser aclamada de plano.

Contudo, na análise da proibição de retrocesso em face do direito financeiro, não é possível esquecer que o poder público também encontra um campo discricionário para a implementação de política pública dentro do orçamento, trata-se da liberdade do legislador orçamentário.

Portanto, nessas hipóteses, a proibição de retrocesso social deve ser aplicada de forma cautelosa, sendo preciso verificar se o seu pressuposto de análise está presente em face do caso concreto para que a liberdade de atuação do legislador orçamentário não seja indevidamente violada.

Entre as análises relacionadas ao direito financeiro, a proibição de retrocesso foi aplicada em face das leis orçamentárias – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual –, dos mecanismos de flexibilização orçamentária, entre eles, o de contingenciamento, da eleição e execução de políticas públicas, entre outras questões.

Em razão de ser um princípio implícito de natureza constitucional, as medidas elaboradas pelos Poderes Executivo e Legislativo poderão ser impugnadas judicialmente, sob fundamentação de violação do princípio da proibição de retrocesso social.

Inclusive, a partir da análise da jurisprudência apresentada neste estudo, verifica-se posicionamento sólido do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a proibição de retrocesso social como um princípio constitucional que, em razão disso, pode ser submetido à apreciação do Poder Judiciário.

Em relação à matéria, percebe-se que ao longo dos anos as decisões proferidas pelo STF evoluíram substancialmente sobre a forma de aplicação do princípio da proibição do retrocesso social.

Os julgados mais antigos costumavam apontar o princípio de forma ampla, utilizando pouco ou nenhum critério de aplicação em face do caso concreto. Ao passo que, as decisões mais recentes, passaram a desenvolver e aplicar determinados critérios para o uso controlado do princípio.

Apesar da evolução significativa na concepção dos limites e alcances de aplicação da proibição do retrocesso social, o que é necessário para que se torne um instituto delimitado e firme, bem como um mecanismo de defesa contra medidas que violem as garantias sociais, ainda não há uniformização na jurisprudência sobre quais seriam os seus critérios de aplicação.

Para que a jurisprudência possa continuar evoluindo, sustenta-se que ela deve agregar às suas conclusões o posicionamento doutrinário, inclusive. Isso porque um campo pode agregar valor ao outro, delimitando o conceito de princípio de proibição de retrocesso, e estruturar os seus critérios de controle e aplicação.

Sem a uniformização de conceitos estruturados, a vedação ao retrocesso se torna uma tese vazia, um discurso sem fundamento jurídico válido, com pouco ou nenhum significado. Para que não haja banalização do instituto, é preciso que os seus critérios de aplicação sejam delimitados e observados em face de uma situação concreta, cumprindo ao Supremo Tribunal Federal e à doutrina aprimorarem os estudos necessários.

Sustenta-se que o princípio da proibição de retrocesso social deve ser utilizado pelo poder público para que suas decisões possam ser tomadas de forma a considerar todos os fins e comandos constitucionais, visto que seus (mínimos) critérios de aplicação, quando observados adequadamente, estruturam a liberdade de atuação do governante. Além disso, a aplicação dos referidos critérios servirá de ferramenta para que as decisões estatais possam ser melhor fiscalizadas, tanto pelos particulares quanto pelo Poder Judiciário.

São essas algumas das discussões que se pretendeu abordar. Sabe-se que, em razão da escassez dos recursos públicos, são colocadas à frente do poder público as escolhas públicas (trágicas). Contudo, o dever de progressividade dos direitos e proibição de retrocesso devem circunscrever as opções a serem adotadas pelo poder público. Essa é a forma de atuação que se espera do Direito Financeiro inserido em um Estado Social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Prólogo de Luigi Ferrajoli. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

AGÊNCIA SENADO. Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>. Acesso em: 17 out. 2019.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BALLADORE PALLIERI, G. *Diritto Costituzionale*. 11. ed. Milano: Dott. A. Giuffré, 1956.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: O controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental (Org.). *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 1, p. 199-219, mar./ago. 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti. *Manual da teoria geral do direito*. São Paulo: Almedina, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Ed., 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Ed., 1991.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARRO, José Luis Fernández-Valmayor. *Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales*. Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008. v. I.

CARVALHO, André Castro. Direito constitucional financeiro e direito orçamentário substantivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Pedro Humberto Bruno de. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. Disponível em: www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadinte7.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

COMPARATO, Fábio; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Elida Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. *Consultor Jurídico*. 27 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (Conass). Implicações da Emenda Constitucional n. 86/2015 para o processo de financiamento do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <http://www.conass.org.br/consensus/implicacoes-da-emenda-constitucional-n-862015-para-o-processo-de-financiamento-sistema-unico-de-saude/>. Acesso em: 1º dez. 2019.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: Ed. MP, 2006.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal. *Consultor Jurídico – Conjur*, São Paulo, 11 de abril de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stf>. Acesso em: 28 out. 2019.

CORTI, Horacio. Derechos fundamentales y presupuesto público. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar José. *Noções de finanças e direito fiscal*. 3. ed. Curitiba: Guaíra, [s.d.].

DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

FAVOREU, Louis; PHILIPPE, Louis. *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. 10. ed. Paris: Dalloz, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Coisa julgada em matéria tributária e as alterações sofridas pela legislação da contribuição social sobre o lucro (Lei n. 7.689/88). *RDDT*, São Paulo, n. 125, p. 73, 2006.

FOLHA VITÓRIA. Disponível em: <https://www.folhavoria.com.br/geral/noticia/01/2018/prefeito-de-colatina-cancela-carnaval-para-investir-em-saude-e-educacao>. Acesso em: 26 nov. 2019.

FUNCIA, Francisco. Nota de esclarecimento a respeito do cálculo das perdas decorrentes do início da vigência da nova regra da Emenda Constitucional nº 86/2015 para calcular a aplicação mínima da União em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Disponível em: http://idisa.org.br/site/documento_13168_0_2015---domingueira-004-2015.html. Acesso em: 28 maio 2015.

GAZETA ONLINE. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/norte/2018/01/prefeito-de-colatina-cancela-carnaval-para-investir-em-postos-de-saude-1014117128.html>. Acesso em: 1º nov. 2019.

GOTTI, Alessandra. *Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Dimensões da dignidade – Ensaio de filosofia do direito e direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights: Why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Co., 1999.

HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. São Paulo: [s.n.], 2014.

INAPPONCE SOLÉ, Julio. *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 4. ed. reformada. São Paulo: Saraiva, 1999.

JÈZE, Gaston. *Cours de science des finances*. Théorie générale du Budget. Paris: Marcel Giard, 1922.

KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Tradução de Walter Stonner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LEAL, Roger Stiefelmann. Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo regime fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. *Int. Públ. – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 183-193, maio/jun. 2017.

LOPERENA, Demetrio Rota. La irreversibilidad de los derechos sociales. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 9/2102, 2012.

LUCIANI, Massimo. Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della corte costituzionale. *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti – AIC*, Roma: 3/2016, p. 14, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributária*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARTINS, Patrícia do Couto Villela Abbud. A proibição do retrocesso social como fenômeno jurídico. In: GARCIA, Emerson (coord.). *A efetividade dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. 4ª Parte: Legitimidade da justiça constitucional: Reflexões sobre o Caso Brasileiro. In: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira; SCAFF, Fernando Facury. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; MAGALHÃES, Breno Baía (org.). A recepção dos tratados de direitos humanos pelos tribunais nacionais: Sentenças paradigmáticas de Colômbia, Argentina e Brasil. In: *O cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Brasil, Argentina e México*. Rio de Janeiro: Luman Juris, 2017.

MAUÉS, Antonio Moreira; ARRUDA, Paula. Instituições, formações sociais diversas da família e condição dos homossexuais (Relatório Brasileiro). In: *Discriminação por orientação sexual – A condição da homossexualidade e da transexualidade diante da experiência constitucional. Jornada Internacional de Direito Constitucional – Brasil, Espanha e Itália*. Ceará, 2011.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. 1.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. 2.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Constitucionalização das finanças públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Vedação do retrocesso: melhor quando tínhamos medo? Uma proposta para um uso controlado do argumento. Disponível em: https://www.academia.edu/25797541/Veda%C3%A7%C3%A3o_do_Retrocesso_melhor_quando_t%C3%ADnhamos_medo_Uma_proposta_para_um_uso_controlado_do_argumento. Acesso em: 10 nov. 2019.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. t. IV.

NOTISUL. Disponível em: <https://notisul.com.br/geral/147438/prefeito-que-cancelou-carnaval-para-investir-em-educacao-inaugura-escola>. Acesso em: 1º nov. 2019.

O DOCUMENTO. Disponível em: <https://odocumento.com.br/favero-presta-homenagem-ao-prefeito-de-colatina-es/>. Acesso em: 1º nov. 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Indagação sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

PANZERA, Claudio. Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Associazione “Gruppo di Pisa”. *Convegno Annuale*. Lecce, 19-20, p. 30, giugno 2009.

PAREJO, Luciano Alfonso. *El estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos*. *Revista de Administración Pública*, n. 153, p. 217, septiembre-diciembre, 2000.

PAREJO, Luciano Alfonso. *Estado social y Administración Pública*. Madrid: Civitas, 1983.

PÉREZ DE AYALA, Andoni. Los orígenes del constitucionalismo social. Una aproximación desde una perspectiva histórico-comparativa. In: GARCÍA HERRERA, Miguel Angel (coord.). *El constitucionalismo en la crisis del estado social*. Universidad del País Vasco, 1997.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Ed. O Lutador, 2010.

PINTO, Élide Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>. Acesso em: 1º dez. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Novo regime fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação. *Caderno de Saúde Pública* 2016. Disponível em: 11/11/2016 https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00179516.pdf. Acesso em: 1º dez. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Ofício n. 06/2016 – 2ª Procuradoria de Contas. Ref: Arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 86/2015 e regressividade no piso federal de custeio das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Of%C3%ADcio-n%C2%BA-06-2016-2%C2%BA-Procuradoria-de-Contas-%C3%A0-Procuradora-Federal-dos-Direitos-do-Cidad%C3%A3o-Representa%C3%A7%C3%A3o-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2019.

PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não o teto de gasto em saúde. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto>. Acesso em: 1º dez. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Gonçalo de Almeida; COUTINHO, Luís Pereira. O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos. Coimbra: Almedina, 2014. p. 1. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641>. Acesso em: 28 out. 2019.

RODAS, Sérgio. Dilma veta auditoria da dívida pública por conflito com estados e municípios. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-16/dilma-veta-auditoria-divida-publica-conflito-competencia>. Acesso em: 1º dez. 2019.

RODRIGUES, Edmilson. DRU: Mais um ataque à seguridade social. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/dru-mais-um-ataque-a-seguridade-social/>. Acesso em: 1º dez. 2019.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens*. 1712 – 1778. Tradução, introdução e notas de Laurent Saes. São Paulo: Edipro, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latino-americano. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, ano 3, n. 11, p. 110, jul./set. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas em torno da relação entre o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira. In: SALOMÃO, George Leite (org.). *Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental – Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Direito à saúde pública vem sendo atacado pelo direito financeiro. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-18/contas-vista-direito-saude-publica-vem-sendo-atacado-direito-financeiro>. Acesso em: 1º dez. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-e-proibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 1º nov. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Magna Carta e *Bill of Rights*: entre o direito financeiro e o tributário. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-16/contas-vista-magna-carta-bill-of-rights-entre-direito-financeiro-tributario>. Acesso em: 8 out. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>. Acesso em: 1º dez. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Notas sobre República, dignidade e tributação. *In*: SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Direito tributário e financeiro aplicado*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao>. Acesso em: 1º nov. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia*: aspectos constitucionais, financeiros e tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCAFF, Fernando Facury; PINTO, Élide Graziane. A macrolitigância financeira em defesa dos direitos fundamentais no Supremo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-07/opinioao-macrolitigancia-financeira-pelos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 1º dez. 2019.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. *Identità e violenza*. Roma: Laterza, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. Salvador: JusPodivm, 2016.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *Concretização do direito financeiro: uma análise dos mecanismos de flexibilização orçamentária*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro*. Coleção Direito Financeiro Atual. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

STRECK, Lenio. *Jurisdição constitucional e hermenêutica – Uma nova crítica do direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro – Teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional tributário e segurança jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TORRES, Ricardo Lobos. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VAQUER, Marcos Caballería. Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad. *Instituto de Derecho Público*, Anuario de las CCAA 2011, Barcelona, p. 75 y ss, IDP, 2012.

VERDÚ, Pablo Lucas. Estado de derecho y justicia constitucional. Aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación. *Revista de estudios políticos Nueva Época*, n. 33, maio-jun. 1983. Disponível em: <https://ppikas.files.wordpress.com/2009/06/teoria-general-del-estado.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

Jurisprudência

BRASIL. Autor Poder Executivo. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 241/2016. Apresentação em 15/06/2016. Brasília.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Celso de Mello. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 45. Brasília: Julgado 04/05/2004, Publicação *DJE* 29/04/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Gilmar Mendes. Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI 4.048/DF. Brasília: Julgado 14/05/2008, Publicação *DJE* 22/08/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Luiz Fux. Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI 5.468. Brasília: Julgado 30/06/2016, Publicação *DJE* 01/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Alexandre De Moraes. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.016/BA – BAHIA. Brasília: Julgamento 11/10/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Carlos Britto. Recurso Extraordinário – RE 351750/RJ – Rio de Janeiro. Brasília: Julgamento 17/03/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 745745 AgR/MG – Minas Gerais. Brasília: Julgamento 02/12/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 727864 AgR/PR – Paraná. Brasília: Julgamento 04/11/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 639337 AgR/SP – São Paulo. Brasília: Julgamento 23/08/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Ag.Reg. no Recurso Extraordinário – RE 581352 AgR/AM – Amazonas. Brasília: Julgamento 29/10/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Emb.Decl. no Agravo de Instrumento – AI 598212 ED/PR – Paraná. Brasília: Julgamento 25/03/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Ag.Reg. no Recurso Extraordinário – RE 763667 AgR/CE – CEARÁ. Brasília: Julgamento 22/10/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.213 MC/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 04/04/2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Dias Toffoli. Recurso Extraordinário – RE 658312/SC – Santa Catarina. Brasília: Julgamento 27/11/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Edson Fachin. Habeas Corpus – HC 152752/PR – Paraná. Brasília: Julgamento 04/04/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Edson Fachin. Ag.Reg. no Habeas Corpus – HC 167265 AgR/SP – São Paulo. Brasília: Julgamento 30/06/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Edson Fachin. Ag.Reg. no Habeas Corpus – HC 167265 AgR/SP – São Paulo. Brasília: Julgamento 12/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Edson Fachin. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.794/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 29/06/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Gilmar Mendes. Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 709212/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 13/11/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Relator p/Acórdão Ministro Teori Zavascki. Vigésimo Quinto Ag.Reg. na Ação Penal – AP 470 AgR-vigésimo quinto/MG – Minas Gerais. Brasília: Julgamento 18/09/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.350/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 23/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 29/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 16/02/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 42/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 28/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – APDF 347. Brasília: Julgamento 09/09/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.501 MC/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 19/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Relator p/Acórdão Ministro Roberto Barroso. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.794/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 10/05/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 43 MC/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 05/10/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Relator p/Acórdão Ministro Dias Toffoli. Recurso Extraordinário – RE 381367/RS – Rio Grande do Sul. Brasília: Julgamento 26/10/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347 MC/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 09/09/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Maurício Corrêa. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.517 MC/UF – União Federal. Brasília: Julgamento 30/04/1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.595/DF – Distrito Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5595 MC/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 31/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Mandado de Segurança – MS 24875/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 11/05/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Sydney Sanches. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 939. Brasília: Julgamento 18/03/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Sydney Sanches. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.946 DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 03/04/2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Oswaldo Trigueiro. Recurso Extraordinário 75.908/PR. Brasília: Julgado 08/06/1973, Publicação *DJE* 10/08/1973.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Oswaldo Trigueiro. Recurso Extraordinário 34.581/DF. Brasília: Julgado 10/10/1957, Publicação *DJE* 05/12/1957.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ellen Gracie. Relator para acórdão Marco Aurélio. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.925/DF. Brasília: Julgado 19/12/2003, Publicação *DJE* 04/03/2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.543 MC/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 19/10/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Relator(a) p/ Acórdão: Min. Dias Toffoli. Emb.Decl. nos Emb.Decl. na Ação Penal – AP 565 ED-ED/RO – Rondônia. Brasília: Julgamento 14/12/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.104/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 26/09/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI 4.717. Brasília: Julgado 05/04/2018, Publicação *DJE* 15/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Relator p/ Acórdão Ministro Celso De Mello. Ag.Reg. na Suspensão de Tutela Antecipada – STA 223 AgR/PE – Pernambuco. Brasília: Julgamento 14/04/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Ellen Gracie. Relator p/Acórdão Ministro Cezar Peluso. Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI 3128/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 18/08/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Rosa Weber. Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADI 5.658/DF – Distrito Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relatora Ministra Rosa Weber. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.066/DF – Distrito Federal. Brasília: Julgamento 24/08/2017.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional Español. Sentencia – STC 134/1987, de 21 de julio (BOE n. 191, de 11 de agosto de 1987).

ESPAÑA. Tribunal Constitucional Español. Sentencia – STC 37/1994, de 10 de febrero. (BOE n. 65, de 17 de marzo de 1994).

ESPAÑA. Tribunal Constitucional Español. Sentencia – STC 74/2011, de 19 de mayo de 2011. (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2011).

FRANÇA. Tribunal Constitucional Francês. Decisão n. 83-165, de 20 de janeiro de 1984. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/83165DC.htm>. Acesso em: 28 out. 2019.

ITÁLIA. Corte costituzionale, Palazzo della Consulta. Sentenza n. 203, 9 giugno 2008.

ITÁLIA. Corte costituzionale, Palazzo della Consulta. Sentenza n. 94, 1 aprile 2009.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional Português. Acórdão 39/84, Diário da República n. 104/1984, Série I de 1984-05-05, Tribunal Constitucional, p. 1455-1468. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/384993/details/maximized>. Acesso em: 28 out. 2019.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional Português. Acórdão 509/2002, Diário da República n. 36/2003, Série I-A de 2003-02-12, p. 905-917. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/198691/details/maximized>. Acesso em: 28 out. 2019.