GIORDANO BRUNO COSTA DA CRUZ

O Novo Regime Fiscal e algumas inconstitucionalidades no financiamento à saúde

Dissertação de Mestrado
Orientador: Dr. Vitor Hugo Mota de Menezes

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2020

GIORDANO BRUNO COSTA DA CRUZ

O Novo Regime Fiscal e algumas inconstitucionalidades no financiamento à saúde

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 do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Vitor Hugo Mota de Menezes.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo - SP
2020

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.
Assinatura: _____ Data: ___/___/___

Catalogação da Publicação
Serviços de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Costa da Cruz, Giordano Bruno
O Novo Regime Fiscal e algumas inconstitucionalidades no financiamento à saúde ; Giordano Bruno Costa da Cruz ; orientador Vitor Hugo Mota de Menezes -- São Paulo, 2020.
186
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.
1. Financiamento à saúde. 2. Orçamento público. 3. Direito financeiro. 4. Direitos humanos. 5. Novo regime fiscal. I. Mota de Menezes, Vitor Hugo, orient. II. Título.

Nome: COSTA DA CRUZ, Giordano Bruno.
Titulo: O Novo Regime Fiscal e algumas inconstitucionalidades no financiamento à saúde.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr. _____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof. Dr. _____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

DEDICATÓRIA

À minha querida Dona Dica, avó e professora da vida, com quem aprendi o mais importante, algumas coisas que não são ensinadas em sala de aula, nas universidades e centros de pesquisa.

Aos meus pais, Tadeu e Mira, ao meu irmão Gisleno, pelo apoio, ensinamentos e incentivos. À minha Marina, por todo o companheirismo e compreensão durante esses tempos de privações.

“Ano passado eu morri, mas esse ano eu não morro”
Sujeito de Sorte – Belchior

“*Caminho se conhece andando*
Então vez em quando é bom se perder
Perdido fica perguntando
Vai só procurando
E acha sem saber
Perigo é se encontrar perdido
Deixar sem ter sido
Não olhar, não ver
Bom mesmo é ter sexto sentido
Sair distraído espalhar bem-querer”

Deus me proteja – Chico César

COSTA DA CRUZ, Giordano Bruno. *O Novo Regime Fiscal e algumas inconstitucionalidades no financiamento à saúde.* 2020. 186 f. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RESUMO

A implementação e o exercício de direitos fundamentais prestacionais dependem necessariamente da garantia de recursos financeiros. Não há como se garantir direito à saúde no Brasil sem dispêndio financeiro. Para tanto, o orçamento público é o instrumento no qual estão consubstanciadas as escolhas políticas do legislador, principalmente relativas à arrecadação pública, aos gastos públicos e à dívida pública. É pelo orçamento público que são escolhidos os sujeitos que serão responsáveis pelo pagamento de tributos e quem serão os beneficiários dos serviços públicos sociais. O princípio republicano e o democrático não podem estar dissociados das escolhas políticas e orçamentárias. Este trabalho buscou verificar a possível inconstitucionalidade da modificação do financiamento público federal de saúde instituída pela Emenda Constitucional nº 95 a partir da análise da relação entre o modo de acesso a cargos públicos eletivos, principalmente pela forma de financiamento eleitoral de campanha, e as escolhas políticas do legislador constitucional-orçamentário como fundamento a justificar adoção de medidas de austeridade, como a ocorrida com a instituição do Novo Regime Fiscal. Nesse sentido, buscou-se demonstrar, pela análise da mudança constitucional ao financiamento público de saúde, que somente se respeitarão os fundamentos constitucionais e se alcançarão os objetivos constitucionais quando o acesso a cargos eletivos e as escolhas orçamentárias visarem ao bem comum, respeitarem o princípio republicano e o princípio democrático. A regressividade do sistema tributário e dos benefícios previdenciários e a impossibilidade de deliberação legislativa acerca do pagamento do serviço da dívida pública são consequências da manutenção de privilégios daqueles que cooptaram o poder político pelo poder econômico. Com isso, o resultado obtido foi o reconhecimento da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95/2016 naquilo que modificou o financiamento público de saúde por ser medida de austeridade seletiva, por haver outras opções político-orçamentárias menos gravosas, por violar o direito ao mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade, nos subprincípios necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, bem como por proteger insuficientemente o direito à saúde.

Palavras-chave: Financiamento de saúde. Orçamento público. República.

COSTA DA CRUZ, Giordano Bruno. *O Novo Regime Fiscal e algumas inconstitucionalidades no financiamento à saúde*. 2020. 186 f. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ABSTRACT

The implementation and exercise of provisional fundamental rights necessarily depend on the guarantee of financial resources. There is no way to guarantee the right to health in Brazil without financial expenditure. For this purpose the public budget is the instrument in which the legislator's political choices are consolidated, mainly concerning public revenue, public spending and public debt. It is through the public budget that are chosen those who will be responsible for paying taxes and those who will benefit from public social services. The republican and democratic principles cannot be dissociated from political and budgetary choices. This paper sought to verify the possible unconstitutionality of the modification of the federal public health financing instituted by Constitutional Amendment nº 95/2016 from the analysis of the relationship between the mode of access to elected public offices, mainly by the form of electoral campaign financing, and the political choices of the constitutional-budgetary legislator as a basis to justify the adoption of austerity measures, such as that which occurred with the institution of the "New Tax Regime". In this sense it was sought to demonstrate by analyzing the constitutional change to public health financing that constitutional fundamentals will only be respected and constitutional objectives will only be achieved when the access to elective offices and budget choices aim at the public welfare and respect the republican principle and the democratic principle. The regressiveness of the tax system and social security beneficiaries and the impossibility of legislative deliberation regarding the payment of public debt service are consequences of the maintenance of privileges of those who co-opted political power for economic power. With that in mind, the result obtained was the recognition of the unconstitutionality of Constitutional Amendment nº 95/2016 in what changed public health financing as it is a measure of selective austerity, because there are other less restrictive political-budgetary options, for violating the right to the existential minimum and the principle of proportionality, in its sub-principles necessity and proportionality *stricto sensu*, as well as for insufficiently protecting the right to health.

Keywords: Health financing. Public budget. Republic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **9**

1 ESTADO COMO REDUTOR DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS **14**

1.1 RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DA DESIGUALDADE BRASILEIRA 14

1.2 PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO 20

1.3 QUANDO A DESIGUALDADE É JUSTA: DISPOSIÇÃO HUMANA PARA O AGIR JUSTO 29

1.4 GARANTIA DAS CAPACIDADES HUMANAS BÁSICAS 40

2 ORÇAMENTO PÚBLICO: ENTRE A REPÚBLICA E A EXCEÇÃO **48**

2.1 DIREITO FINANCEIRO ELEITORAL E O PODER ECONÔMICO COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE 60

2.2 A REGRESSIVIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO 81

2.3 OS CUSTOS E AS DECISÕES POLÍTICAS ADOTADAS 89

3 GASTO MÍNIMO FEDERAL COM SAÚDE E A ERA DO NARCISISMO DA DESPESA PÚBLICA **99**

3.1 LIMITES MATERIAIS AO PODER DE REFORMA À CONSTITUIÇÃO 107

3.2 MÍNIMO EXISTENCIAL E INTERDEPENDÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 120

3.3 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE COMO LIMITE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA PARA FINANCIAMENTO AO DIREITO À SAÚDE E AUSTERIDADE SELETIVA 138

CONCLUSÃO **159**

REFERÊNCIAS **173**

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de pesquisa científica que visa analisar o impacto das modificações constitucionais dadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Novo Regime Fiscal (NRF), no financiamento público federal dos gastos com saúde, de modo a diminuir proporcionalmente o gasto *per capita* nessa área ao longo dos anos.

A instituição de limitações aos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social da União pelos próximos vinte anos recebeu o nome de *Novo Regime Fiscal*, sendo tratado nos artigos 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), trazidos à Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC nº 95/2016).

Observe-se que não é sem estratégia o uso do termo *novo*, pois sua finalidade é demonstrar uma melhoria na modificação, ante o entendimento popular de que o novo sempre é melhor que o velho, o moderno é mais eficiente que o clássico, dentre outras dicotomias.

Esta Emenda Constitucional tem por finalidade limitar as despesas públicas primárias da União, estabelecendo um teto de gastos públicos individuais para os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, para o Ministério Público e para a Defensoria Pública, que vigorará pelos próximos vinte anos. Estabelece de início que o teto de gastos públicos para o orçamento do exercício 2017 será o valor de referência do ano de 2016 acrescido pela inflação do período, seguindo essa metodologia de cálculo para os próximos exercícios financeiros.

Para as aplicações mínimas em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 110 do ADCT), tomar-se-á como base o ano de 2017 como referência para o orçamento de 2018. Limita-se o aumento desses gastos a variações do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), impedindo, portanto, aumentos reais nos gastos da despesa primária total, inclusive quanto ao financiamento público federal de saúde e educação. Dessa forma, o NRF permite apenas aumentos nominais das despesas públicas primárias da União.

A proibição de aumento real dos gastos com despesas primárias da União e principalmente com saúde não leva em consideração o aumento e o envelhecimento da população brasileira, podendo causar, assim, diminuição no gasto *per capita* com saúde. Em vista disso, é necessário verificar se a diminuição de gastos *per capita* com saúde pode violar as limitações constitucionais ao poder constituinte derivado, bem como se pode causar piora substancial na vida das pessoas menos favorecidas, que só dispõem de acesso ao Sistema

Único de Saúde (SUS). Como medida de austeridade, o NRF é uma escolha política que precisa levar em consideração todas as opções menos gravosas à população mais vulnerável, não podendo ser a primeira a ser adotada. Logo, é importante verificar se a medida de austeridade adotada protegeu os direitos sociais da população menos favorecida e qual sua relação com os privilégios sociais.

A importância e relevância do tema escolhido decorrem da consideração que se faz acerca das condições necessárias para a boa vida humana ou para uma vida que garanta o mínimo necessário para uma existência digna.

Uma vida bem vivida é um bem comum aos indivíduos de uma sociedade. O florescimento humano é desejado e almejado naturalmente pelo ser como animal político, dotado de capacidade para viver de forma gregária. Entretanto várias capacidades ou bens humanos básicos devem ser conjunta e minimamente garantidos às pessoas como forma de permitir que a vida seja vivida em sua inteireza, de forma satisfatória e dignamente humana.

Saúde é espécie de capacidades humanas e bens humanos básicos a todos os integrantes da sociedade. Não há que se falar em existência digna sem garantia mínima dessa capacidade. A garantia desse direito ocorre necessariamente com o dispêndio de recursos financeiros, públicos em sua grande maioria. O financiamento público com saúde deve ser medida imprescindível de justiça distributiva principalmente em sociedades cuja diferença socioeconômica seja maior.

Baseado nessas alegações, esta dissertação adota como problemática e tentará responder, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, a pergunta “como o novo regime fiscal impacta na garantia mínima de saúde e a modificação do financiamento público federal de saúde viola a Constituição?”.

O objetivo geral desta dissertação é analisar e expor a importância do financiamento público de gastos relativos às capacidades humanas básicas, especificamente relativas à saúde, como necessária para uma existência minimamente digna em sociedades.

Em continuação, os objetivos específicos deste trabalho são: i) expor e descrever o reconhecimento constitucional da desigualdade brasileira, de modo a mencionar que a Carta Constitucional de 1988 adota vários fundamentos que determinam o comportamento estatal para a superação dessa desigualdade, elencando objetivos constitucionais que propiciam a mudança dessa realidade social em benefício dos mais vulneráveis; ii) demonstrar e apresentar o orçamento público como instrumento constitucional de redistribuição de

oportunidades baseado na justiça distributiva e na busca da liberdade igual, de modo a estar submetido ao princípio republicano; e iii) analisar o financiamento público federal, da redação original da Constituição Federal de 1988 à Emenda Constitucional nº 95/2016, dos gastos com saúde, as limitações às modificações constitucionais a esse tipo de dispêndio e as consequências reais dessas escolhas, ainda que trágicas, na vida da população menos favorecida.

A hipótese principal apresentada na dissertação é de que a modificação no financiamento público de saúde, dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, viola limitações ao poder constituinte derivado reformador, acarreta sensível diminuição dos gastos *per capita* nessas áreas e a economia gerada por essa diminuição serve como maior garantia de pagamento da dívida fiscal brasileira, ainda que em detrimento da piora da condição de vida das pessoas menos favorecidas.

Da hipótese principal, é possível perceber hipóteses secundárias, a saber: i) saúde é espécie de capacidade humana sem a qual os indivíduos não terão garantida uma vida minimamente digna; ii) o orçamento público deve ser dotado também de critérios mínimos de justiça distributiva, servindo como instrumento equitativo de correção de desigualdades; iii) o NRF, além de outras alterações constitucionais no financiamento público federal de saúde, viola as limitações do poder de reforma da Constituição, por agravar a situação dos menos favorecidos como forma de garantir o pagamento da dívida fiscal brasileira, cujos credores são os mais favorecidos do estrato social, não garantindo o mínimo existencial e protegendo de maneira deficiente o direito à saúde dos que utilizam o SUS.

A metodologia de pesquisa iniciou com um trabalho bibliográfico exploratório, que buscou verificar o papel do Estado como redutor das desigualdades sociais e regionais brasileiras, analisou o papel do orçamento como instrumento de exceção ou de republicanismo, além de investigar a garantia do financiamento público de saúde como garantidor de direito social relevante para o mínimo existencial e protetor eficiente do direito à saúde.

Na primeira seção deste trabalho, é necessário verificar se a desigualdade brasileira é apenas uma constatação fática ou também um reconhecimento jurídico-constitucional, a partir do que fora escolhido pelo legislador constituinte originário como fundamentos (art. 1º da CF/88) e objetivos (art. 3º da CF/88) constitucionais, que impedem que a atuação estatal, qualquer que seja ela, seja dissociada desses fundamentos e objetivos. Associado a isso,

analisa-se qual o papel do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento: se atua como agente de fomento e indutor de desenvolvimento ou como mero expectador ou regulador da ordem econômica. Para tanto, é importante o estudo da teoria dos polos de crescimento ou de desenvolvimento elaborada pelo economista francês François Perroux, também analisada no Brasil por Gilberto Bercovici. Não menos importante é a análise da influência econômica exercida pela *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) no processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, a partir do incentivo à industrialização como fuga ao sistema centro-periferia. Dessa forma, é necessário analisar se o subdesenvolvimento é uma fase necessária para o atingimento do desenvolvimento ou se é uma realidade histórica e autônoma, que necessita da atuação do Estado como agente indispensável para o implemento de política pública duradoura que vise superar tal subdesenvolvimento. O conceito de justiça distributiva, a partir de Aristóteles, como promotor de redução de desigualdades sociais também é analisado na primeira seção deste trabalho. É a partir da garantia de bens humanos básicos que o florescimento humano, objetivo da vivência dos indivíduos como animais políticos, é minimamente alcançado. Por isso, a partir da teoria de justiça elaborada por Martha Nussbaum, analisam-se e elencam-se as capacidades humanas básicas dos indivíduos, necessárias para a vivência minimamente digna em sociedade.

Na segunda seção, este trabalho inter-relaciona a forma de financiamento eleitoral para acesso a cargos públicos eletivos e as escolhas do legislador orçamentário, relativas à receita pública, à despesa pública e à dívida pública. É necessário verificar se o orçamento público brasileiro é estabelecido respeitando o princípio republicano, se estabelecido em benefício do bem comum, ou se é instrumento de dominação dos mais favorecidos em detrimento da população mais vulnerável. Para tanto, é importante se saber qual a forma de acesso a cargos públicos eletivos e como ocorre o financiamento de tais campanhas, inclusive quais são as condições de elegibilidade e em qual medida o poder econômico exerce influência no acesso a cargos públicos eletivos. Não se pode olvidar que o orçamento público brasileiro é lei em sentido estrito, portanto está submetido ao processo de edição de normas jurídicas primárias. Dessa forma, os participantes desse processo legislativo para a confecção de leis exercem primordial influência nas escolhas orçamentárias brasileiras. Essas escolhas orçamentárias resultam na forma como o Estado brasileiro arrecada, gasta e se endivida. Uma vez verificada a forma (anti)democrática e (anti)republicana de financiamento para acesso a cargos públicos eletivos, estuda-se o sistema tributário brasileiro, para fim de se verificar eventual

progressividade ou regressividade desse sistema. Para tanto, é imprescindível a análise acerca da carga tributária brasileira, comparando-a com outras nações, e sua forma de composição, quais suas bases de incidência e qual o percentual que cada uma representa no total da carga tributária. Em seguida, verifica-se de que forma o Estado brasileiro gasta, quais são as naturezas das despesas e o percentual que representa cada natureza de despesa no montante total. Por fim, a segunda seção aborda a dívida pública brasileira, seu montante, sua composição e seu perfil, bem como aborda eventuais *cláusulas pétreas orçamentárias*, que beneficiam os credores da dívida pública.

A terceira seção trata de descrever as modificações históricas sobre o financiamento público de saúde até a edição do NRF e estuda eventuais inconstitucionalidades na instituição de teto de gastos públicos relativos ao financiamento público de saúde, com a imposição de aumento real de gastos dessa natureza pelos próximos 20 anos. Para tanto, analisam-se os direitos sociais como sujeitos às limitações ao poder de reforma à Constituição e a inclusão desses direitos como imprescindíveis à garantia do mínimo existencial. Por fim, será analisada a possibilidade de (in)constitucionalidade da modificação do financiamento público de saúde, implementado pelo NRF (Emenda Constitucional nº 95/2016), a partir de enfoque baseado em eventual violação ao *mínimo existencial* e à *proibição de proteção deficiente* ao direito à saúde, decorrente do princípio da proporcionalidade. Quanto à possível violação ao mínimo existencial, verificar-se-ão sua conceituação, reconhecimento normativo e a discussão acerca de seus fundamentos, se o direito ao mínimo existencial é instrumental a outros direitos ou se é independente. Quanto à eventual violação ao princípio da proibição de proteção deficiente, será analisada a conceituação e a aplicabilidade do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Para tanto, é necessário verificar se o NRF respeitou tais princípios naquilo que modificou o financiamento público de saúde, protegendo de maneira eficiente tal direito.

Este trabalho não tem por objetivo analisar todas as eventuais inconstitucionalidades das modificações ocorridas com o advento do NRF. A análise que se pretende fazer é limitada somente à modificação do financiamento público de saúde a partir da verificação do (des)respeito ao mínimo existencial e ao princípio da proporcionalidade e seu corolário princípio da proibição da proteção deficiente.

CONCLUSÃO

A partir do que fora defendido neste trabalho, pode-se constatar que a desigualdade brasileira, além de ser uma realidade fática, é reconhecida constitucionalmente, motivo pelo qual o constituinte originário de 1988 elencou como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (art. 1º e art. 3º, ambos da CF/88). Por isso, as escolhas políticas brasileiras devem respeitar necessariamente esses fundamentos e objetivos, sob pena de serem tidas por inconstitucionais.

Os fundamentos e os objetivos constitucionais reconhecem a desigualdade brasileira e impõem a adoção de medidas estatais para sua superação. Não é um simples reconhecer constitucional, mas também uma insatisfação com a realidade desigual brasileira, que requer mudança. Assim, a Constituição de 1988 impôs a superação desse *status quo*, de modo que toda e qualquer atividade estatal não pode estar dissociada dos fundamentos e objetivos constitucionais. Dessa forma, a tributação, o orçamento e as despesas públicas, por exemplo, não podem ser dissociados dos fundamentos e dos objetivos do Estado brasileiro. O caminho escolhido pelo legislador constituinte de 1988 a ser seguido pela sociedade brasileira está traçado a partir da análise dos fundamentos e dos objetivos constitucionais.

Nessa forma de caminhar, o Estado brasileiro deve ter importante papel na ordem econômica. A previsão de constituição que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, não é incompatível com a intervenção estatal na economia. A livre iniciativa é fundamental para o desenvolvimento brasileiro. Entretanto o Estado brasileiro é um dos promotores do desenvolvimento como agente de fomento e indutor do desenvolvimento. É pela atividade estatal que se pode mitigar as externalidades negativas da economia baseada no livre mercado sobre os mais vulneráveis. Não há equilíbrio estável no desenvolvimento. Pela teoria da causação circular cumulativa, o livre mercado tende a fixar riqueza em regiões já desenvolvidas, o que acarreta dano econômico a outras regiões, gerando-se, então, efeitos progressivos e regressivos. Justamente, com a finalidade de conter esse desequilíbrio que o Estado deve exercer imprescindível papel de contentor de dano aos menos favorecidos.

Não é verdadeira a tese de que o subdesenvolvimento é fase ao desenvolvimento. Para se atingir o desenvolvimento, necessariamente não é preciso passar pelo subdesenvolvimento. É pela teoria econômica desenvolvida pela CEPAL que se constatou que o

subdesenvolvimento é uma realidade histórica e autônoma que necessitava ser estudada e interpretada. Dessa forma, somente se pode superar o subdesenvolvimento a partir da adoção de política pública duradoura e, tendo o Estado como agente indispensável, pois o livre mercado, por si só, não tem o condão de promover a superação dessa fase a fim de atingir o desenvolvimento a todos, principalmente aos mais carentes. A atuação estatal, portanto, é imprescindível como medida de planejamento, incentivo, regulação e mitigação dos efeitos regressivos do desenvolvimento. Somente é desenvolvimento quando também são contempladas a população mais carente, justamente por isso que a dignidade da pessoa humana é tanto fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) quanto *fim* da ordem econômica. Da mesma forma, a redução das desigualdades sociais e regionais é tanto *objetivo* da República Federativa do Brasil (art. 3º, III) quanto *princípio* da ordem econômica.

Somente há verdadeira superação do subdesenvolvimento quando os benefícios do desenvolvimento resultam em melhoria das condições sociais e econômicas dos mais necessitados. Desse modo, o desenvolvimento somente é assim republicanamente considerado quando o crescimento econômico é inclusivo e permite que as pessoas tenham condições de exercer suas capacidades humanas básicas. *O princípio republicano* e o *princípio democrático* devem ser elementos pertencentes ao modo de desenvolvimento do Brasil. Isso determina que o desenvolvimento vise ao bem comum, atinja a todos, principalmente aos mais pobres. Quando república e democracia estão dissociadas do desenvolvimento, confundem-se dominação e desenvolvimento. Crescimento econômico que resulta apenas em benefício aos que já são ricos não é desenvolvimento, mas sim forma de manutenção de dominação.

A adoção de critérios mínimos de justiça no ordenamento jurídico é condição indispensável para o atingimento dos objetivos e fundamentos constitucionais e para a superação do subdesenvolvimento brasileiro, em um Estado republicano e democrático de direito, que possa garantir ao indivíduo o exercício de suas capacidades humanas básicas. Um indivíduo que não possa exercer suas capacidades humanas básicas não é dotado de dignidade.

O desenvolvimento econômico apenas pode resultar em transformação social quando for inclusivo o suficiente para promover a ruptura do subdesenvolvimento brasileiro, utilizando-se, para tanto, da atuação estatal conformadora, contendora e indutiva a partir de critérios de justiça distributiva em políticas públicas estatais para atingimento dos objetivos

fundamentais do país que garantam a todos os brasileiros a fruição das capacidades humanas básicas de maneira efetiva.

As medidas estatais, que precisam estar sempre associadas aos objetivos e fundamentos constitucionais, são escolhas políticas tomadas, em sua grande maioria, por ocupantes de cargos públicos eletivos. A forma de acesso a cargos públicos eletivos está diretamente relacionada a decisões políticas tomadas por seus ocupantes. As escolhas orçamentárias relativas à arrecadação pública, ao gasto público e à dívida pública são reflexos dos interesses não apenas daqueles que ocupam cargos públicos eletivos como principalmente de quem os financiam. Orçamento público é lei. Quem o confecciona são os indivíduos que participam do processo legislativo para elaboração de leis. São eles que têm o poder sobre o orçamento público brasileiro, a eles cabe decidir quem deve pagar ou deixar de pagar tributos, quem serão os beneficiários dos serviços públicos prestacionais e quem serão os credores estatais.

O acesso a cargos públicos eletivos é uma das formas indiretas de exercício do poder pelo povo. É, portanto, questão relativa à forma de acesso ao poder. Ao exercer tal poder, os ocupantes desses cargos não podem se dissociar do princípio republicano. Suas escolhas precisam respeitar o bem comum. Esse mesmo princípio impõe que a forma de acesso a cargos eletivos seja a mais igual e paritária possível. As condições de elegibilidade aos que pretendem ocupar cargo eletivo necessitam permitir que os mais variados grupos sociais consigam eleger seus representantes. A via de acesso a cargos eletivos requer estar disponível a todos os grupos sociais, em igualdade de competição e proporcionar igual oportunidade a todos os participantes do processo eleitoral.

As condições de elegibilidade devem ser somente aquelas descritas na Constituição (art. 14, §3º, CF/88). Ao verificar a realidade brasileira quanto à forma de acesso a cargos públicos eletivos, percebe-se que o poder econômico exerce desproporcional vantagem àqueles que dele dispõe, em virtude da forma de financiamento de campanha eleitoral. Ainda que se tenha impedido a doação eleitoral por pessoa jurídica, a forma atual de financiamento eleitoral ainda beneficia os mais ricos, que, em vários casos, podem sozinhos financiar toda sua campanha. Pelo regramento atual, o autofinanciamento está limitado a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. Em alguns casos, esse limite pode ser até maior que o limite de gastos estabelecidos pela lei para o cargo ao qual concorre, permitindo que o candidato financie inteiramente sua própria campanha, não

propiciando que haja igualdade no pleito eleitoral. Assim, o poder econômico, ainda quando exercido dentro das normas jurídicas que regem as disputas eleitorais brasileiras para acesso a cargos públicos eletivos, é instrumento que desequilibra significativamente o pleito eleitoral em benefício dos que dispõem de melhores condições financeiras. Em resumo, o acesso para obtenção de mandatos eletivos é bem mais fácil ao rico que ao restante da população, impedindo que haja representatividade de toda a camada social brasileira.

Como tentativa de permitir que o acesso a cargos eletivos ocorra de maneira mais paritária, sugeriu-se, no presente trabalho, a estipulação conjunta de três limites para doação de pessoa física, quer seja relativa a autofinanciamento, quer seja relativa a financiamento de terceiros: i) 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição; ii) limitado a dez salários mínimos para cada cargo ou chapa majoritária em disputa; iii) somadas todas as doações, é medida que atende com maior razão ao princípio republicano no direito financeiro eleitoral e propicia condições de igualdade ao acesso a cargos públicos, minorando a influência do poder econômico nos pleitos eleitorais.

De igual forma a distribuição de recursos em campanhas eleitorais oriundos do FP também viola o princípio democrático e republicano, pois a estrutura interna partidária, que determina a forma de distribuição, é dotada de critérios coronelistas de divisão de poder, havendo verdadeiros donos de partidos políticos, por região, por estado e nacionalmente. Os candidatos e a forma de distribuição dos recursos financeiros do partido serão aqueles que o dono do partido quiser que sejam. As regras intrapartidárias são severamente antidemocráticas, beneficiam somente os que já detêm o poder partidário, impedindo a alternância de poder e o surgimento de novas lideranças, em prol da manutenção dos caciques políticos.

Um dos instrumentos internos que mantém a estrutura coronelista dos partidos políticos brasileiros é a comissão provisória para desempenhar o trabalho de órgão de direção partidária, quando não houver eleição para a constituição desse órgão de direção. Os integrantes dessa comissão provisória são escolhidos por intermédio de indicação do órgão de direção superior. Apesar de provisória, os partidos requerem sucessivas prorrogações dessas comissões ao TSE como forma de perpetuar suas indicações na comissão provisória.

Assim, a eliminação ou diminuição de comissão provisória intrapartidária é medida que pode propiciar o respeito ao princípio democrático e ao republicano na estrutura interna do partido político, fomentando o surgimento de novas lideranças e permitindo que haja

alternância de poder, de modo a refletir na modificação da forma de financiamento eleitoral a partir dos recursos do FP, tornando-o igualmente democrático e republicano.

Atualmente, a forma de financiamento eleitoral, ainda pós-proibição de financiamento por pessoa jurídica, é tanto causa quanto consequência do uso do poder econômico pelos beneficiários de regras antidemocráticas para acesso a cargos eletivos, havendo verdadeira captação do poder político pelo econômico. A realidade brasileira demonstra que o dinheiro é condição de elegibilidade aos que disputam acesso a cargos eletivos, ainda que não esteja expresso no art. 14, §3º da CF/88.

A forma de financiamento eleitoral irá refletir diretamente nas escolhas do legislador orçamentário. Se a forma de acesso a cargos eletivos respeita o princípio republicano e democrático, igualmente o orçamento público respeitará tais princípios. Há relação direta entre a forma de acesso a cargos eletivos e às escolhas orçamentárias brasileiras relativas ao perfil da tributação, dos gastos e da dívida pública brasileiros.

A forma de arrecadação estatal também é determinada pelo exercício do poder político. O legislador constituinte optou pela instituição de modelo tributária progressivo na medida de suas possibilidades. Um modelo tributário justo deve ser progressivo quanto mais possível for, evitando-se arrecadar mais de quem tem menos. A tributação, como um dos componentes orçamentários, necessita ser medida de implementação de justiça distributiva e igualmente não pode estar dissociada dos objetivos e fundamentos constitucionais.

A carga tributária brasileira não é uma das maiores do mundo como se propaga coloquialmente por bares, botecos e meios de imprensa. Ao contrário, é menor do que a média dos países da OCDE. Entretanto a composição dessa carga tributária é severamente regressiva. Há um descompasso entre o que determina a Constituição de 1988 e a realidade tributária brasileira. Enquanto a Constituição de 1988 requer um modelo de tributação justo, progressivo, que cobre mais de quem tem mais, a realidade fática brasileira demonstra que os tributos são cobrados de maneira regressiva, mais de quem tem menos, dos mais vulneráveis.

Isso ocorre em virtude da composição da carga tributária brasileira, severamente concentrada em tributos sobre *bens e serviços* (base de incidência mais onerada pela tributação brasileira) e sobre *folha salarial* (segunda base de incidência mais onerada) e extremamente benéfica aos contribuintes de tributos sobre *renda* e sobre *propriedade*. O Brasil, quando comparado aos países da OCDE, é o que menos tributa renda, lucro e ganho de capital.

A concentração tributária sobre bens e serviços, por meio de tributos indiretos, resulta em cobrança sem análise da capacidade contributiva de cada contribuinte, o que penaliza sensivelmente os mais vulneráveis, que pagam um valor proporcionalmente maior em virtude de sua menor capacidade contributiva. A seletividade da alíquota de tributos indiretos em virtude da essencialidade do produto ou do serviço não é causa suficiente a eliminar o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, pois os tributos indiretos têm carga maior de dificuldade em adequar a cobrança às características individuais dos contribuintes, pois incidem sobre transações comerciais, independentemente de quem sejam o comprador e o vendedor. Há estudos que demonstram que os tributos indiretos sobre bens e serviços aumentam o índice de Gini, em demonstração de que esse tipo de tributação aumenta a desigualdade social das pessoas mais vulneráveis.

A promoção ao pleno emprego, um dos princípios da ordem econômica, é dificultada também pela elevada carga tributária sobre folha salarial. Isso dificulta a criação e manutenção de postos de trabalho, aumentando a taxa de desemprego e enviando o trabalhador à informalidade.

Quanto à tributação sobre renda, constatou-se que há enorme discrepância entre progressividade das alíquotas legais e a progressividade das alíquotas efetivas. As alíquotas efetivas são progressivas até os contribuintes com faixa de renda de 30 a 40 salários mínimos, a partir de então há regressividade da alíquota efetiva, cobrando-se menos quanto maior a renda auferida. Isso ocorre porque quanto mais rico o indivíduo maior sua renda oriunda de ganhos de capital (dividendos e JCP). No Brasil, os lucros e dividendos destinados aos acionistas não ficaram sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte nem integram a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário (art. 10º). Além disso, permitiu-se deduzir do lucro tributável da pessoa jurídica (com apuração contábil pelo lucro real), os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio. Dentre os países da OCDE, apenas a Estônia não tributa dividendos e JCP.

Constatou-se que o modelo tributário brasileiro é severamente regressivo em virtude das seguinte características: i) sua maior base de incidência são tributos indiretos sobre bens e serviços; ii) a progressividade do imposto de renda é limitada em virtude da isenção ou tributação diminuta de dividendos e JCP, que compõe a maior parte da renda dos mais ricos, causando pagamento de alíquota efetiva bem menor do que a média dos demais brasileiros; e

iii) a folha salarial é a segunda maior base de incidência tributária no Brasil, dificultando a busca pelo pleno emprego, a criação e a manutenção de postos de trabalho.

Sugeriu-se, no presente trabalho, como forma de adequar a tributação brasileira ao valor republicano, diminuindo seu caráter regressivo: i) a revogação de benefícios tributários aos rendimentos oriundos de ganho de capital, eliminando-se a isenção de dividendos, a dedução de JCP do lucro tributável da empresa e a tributação única de 15% sobre JCP quando destinado ao acionista; ii) a diminuição de sua base de incidência de tributos sobre bens e serviços e sobre folha salarial; e iii) o aumento da tributação sobre a renda. Essas medidas ajudariam na diminuição de desigualdade social e garantia a busca pelo pleno emprego, diminuindo a concentração de renda no país, promovendo progressividade no modelo tributário brasileiro, respeitando o princípio republicano, visando ao bem comum.

Pela análise feita dos gastos públicos percebeu-se que o maior gasto público federal é o destinado ao pagamento da DPF, restando pouco a custear gastos sociais. Do valor executado pelo orçamento público federal no exercício 2018, a DPF foi responsável pelo gasto de R$ 1,1 trilhão, sendo a maior despesa orçamentária executada em 2018, em seguida por gastos relativos à previdência social, com saúde e com educação.

O regime previdenciário brasileiro apresenta várias distorções que causam o aumento dessa despesa e provocam concentração de renda e regressividade. Curiosa é a disparidade entre os regimes previdenciários quando se analisa a relação entre despesa e receita. Ao se dividir despesa por receita, o RGPS apresenta o fator de 1,49, o RPPS o fator de 2,42 e o sistema de benefícios com inativos militares e pensões militares apresenta o assustador fator de 23, o que significa dizer que a despesa com benefícios com inativos militares e pensões militares representa 23 vezes o valor da arrecadação obtida por esse regime.

Em grande medida, a regressividade do sistema previdenciário brasileiro ocorre em virtude de os beneficiários servidores públicos do topo da pirâmide receberem acima (e muito acima) do teto da previdência. Assim, sugeriu-se, ao longo deste trabalho, a adoção de algumas medidas como forma de tornar o sistema previdenciário brasileiro mais justo e republicano, como: i) unificação dos regimes de previdência; ii) proibição de recebimento cumulativo de aposentadoria e pensão; e iii) instituição de teto previdenciário ao setor público. Isso diminuiria a estratificação e concentração do sistema de proteção social brasileiro, permitindo que as despesas públicas fossem direcionadas aos gastos sociais, o que

propiciaria garantia do desenvolvimento das capacidades humanas básicas de todos os brasileiros, principalmente os das camadas sociais mais baixas.

O Brasil precisa melhorar sua forma de gasto público. Os gastos públicos sociais podem ser instrumentos relevantes para a diminuição das desigualdades sociais brasileiras. A STN, a partir de estudo por ela conduzido, constatou que, no período analisado, os gastos com transferências sociais diretas ocasionaram 47% da redução da desigualdade e 32% da melhoria da proporção da pobreza, o que permitiu a retirada de 6,8 milhões de pessoas da pobreza, demonstrando a relevância dos gastos sociais na diminuição da desigualdade e redução da pobreza.

Ao se analisar o perfil da DPF, pode-se concluir que: i) o serviço da dívida é o maior gasto público orçamentário brasileiro, pois 50% do orçamento federal é destinado à despesa da dívida e 50% do orçamento fiscal é destinado apenas ao pagamento de juros e amortização da dívida; ii) os empréstimos passaram a ser contraídos pela União não somente para cobrir déficits orçamentários como também para refinanciar a própria dívida (rolagem da dívida); iii) a dívida pública brasileira é majoritariamente interna (96,18% da DPF fora contraída no Brasil); iv) o prazo médio de vencimento da dívida é muito curto (prazo médio de 4,11 anos), somente 24,5% da dívida tem prazo de pagamento maior que 5 anos; v) os credores da DPF são compostos por 7 grupos: fundos de investimento (26,9%), fundos de previdência (25%), instituições financeiras (22,7%), não residentes no país (11,2%), outros (5,8%), governo (4,2%) e seguradoras (4,1%); vi) os títulos que compõem a dívida são indexados de maneira que dificulta o planejamento a longo prazo por 35,5% desses títulos estarem vinculados à taxa flutuante; vii) o custo do serviço da dívida é extremamente elevado (9.86% ao ano); e viii) a DPF é muito alta (R$ 3,8 trilhões no ano de 2018).

Percebeu-se que a necessidade de o legislador orçamentário ter adotado as medidas do NRF deriva da pressão exercida pelo aumento das despesas primárias sobre o serviço da dívida pública. Em linguajar mais simples, o aumento das despesas primárias pode resultar em maior risco de os credores brasileiros tomarem calote e não terem seu crédito adimplido pela União. Assim, optou o legislador constituinte orçamentário por impedir o crescimento real das despesas primárias pelos próximos 20 anos como forma de diminuir o risco de os credores não receberem seu crédito do Brasil. O poder político e econômico dos credores da DPF vem sendo exercido ao longo de todo o processo político brasileiro e não diferente tem sido após a Constituição de 1988, que considera o serviço da dívida algo intocável, não

sujeito a deliberações, quase que uma divindade. A intocabilidade da dívida pública é demonstrada por meio de duas medidas de blindagem modificativa ou cláusulas pétreas orçamentárias reforçadas: i) fixação unilateral pelo Executivo dos valores pagos de serviço da dívida (art. 166, §3º, II, b da CF/88); e ii) impossibilidade de contingenciar as verbas destinadas ao serviço da dívida (art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Sugeriu-se no curso deste trabalho que é necessário melhorar não somente o montante da dívida (diminuí-lo), mas, principalmente, melhorar a sua qualidade, como: i) aumento do prazo médio de pagamento do seu estoque; ii) mudança na composição da DPF, priorizando títulos pré-fixados ou indexados a índices de preços; iii) aumento da liquidez desses títulos no mercado secundário; e iv) desconcentração dos credores. Somado a isso, o serviço da dívida não pode ficar excluído de deliberação parlamentar, sendo medida unilateral do Poder Executivo. É imprescindível que o brasileiro, por meio de seus representantes eleitos no Legislativo, possa ter voz ativa no processo decisório do montante a ser pago de serviço de dívida e que as medidas de contingenciamento de verbas sejam também suportadas pelos credores dessa dívida, não sendo destinadas apenas à população mais carente, que é a primeira a sofrer com medidas de austeridade fiscal seletiva.

Não se pode excluir da discussão legislativa o gasto público que mais onera o orçamento público brasileiro. A adoção do NRF jamais poderia ter ocorrido sem sequer se debater amplamente, no Brasil, o perfil e o custo da dívida pública brasileira. Apenas se fez isso com a finalidade de manter hígido o pagamento do serviço da dívida em benefício de credores, ainda que isso importasse em proibição de aumento de gastos públicos sociais pelos próximos 20 anos em detrimento da população mais carente, em total afronta aos objetivos republicanos dispostos na Constituição de 1988.

Em virtude do aumento do risco de inadimplemento da DPF, caso a despesa pública primária continuasse a aumentar, o legislador constituinte, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, instituiu o NRF. Essa modificação constitucional teve por objetivo congelar as despesas primárias por 20 anos, proibindo que tenham aumento real e estipulando limites individualizados para os Poderes da República e prevendo apenas a correção desses limites pela aplicação do IPCA. Quanto à aplicação mínima em ASPS, estipulou-se o valor já previsto de, no mínimo, 15% da RCL especificamente para o exercício 2017. Os demais exercícios financeiros deveriam aplicar em ASPS, no mínimo, os valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pelo IPCA.

Percebeu-se, assim, que, pelo NRF, os gastos mínimos com ASPS deixaram de ter relação direta com a arrecadação de RCL e passam a orbitar sobre seu próprio eixo, instituindo-se o *narcisismo da despesa pública*, pois apenas se leva em consideração a despesa para fixar a própria despesa, independentemente de qual o volume de receita obtido pela União.

A modificação de financiamento federal de saúde impacta direta e negativamente na prestação desse direito à saúde às pessoas mais vulneráveis. As mudanças constitucionais que atinjam os direitos fundamentais devem ocorrer com extrema moderação e sem afetar seu núcleo essencial, independentemente a qual geração de direitos fundamentais pertençam. Não há mais espaço para uma interpretação dos direitos fundamentais que os enxerguem como direitos isolados e independentes. Os direitos individuais e políticos (1ª geração ou dimensão) necessitam obrigatoriamente dos direitos econômicos, sociais e culturais (2ª geração ou dimensão), que igualmente nada são sem os direitos coletivos e difusos (3ª geração ou dimensão) e sem o direito à democracia e ao desenvolvimento (4ª geração ou dimensão).

Defendeu-se, no presente trabalho, que todos os direitos materialmente fundamentais são considerados como cláusula pétrea, independentemente de estarem no rol do artigo 5º ou de pertencerem a uma geração diversa dos direitos de 1ª geração ou dimensão, pois o princípio da dignidade da pessoa humana apenas pode ser garantido ao se proteger todos os direitos fundamentais, dada a interdependência e interrelação existente entre eles.

A garantia de condição material básica de prover suas necessidades requer ser dada a todo indivíduo dotado de dignidade, devendo a ele ser garantida essa condição mínima existencial, independentemente de ele ser o menos adaptado ou o mais fraco na competição entre os indivíduos que compõem uma sociedade.

O mínimo existencial não pode ser visto apenas como medida de instrumentalização a outros direitos, como o direito à liberdade e à democracia. A dignidade da pessoa humana determina que ao indivíduo devem ser garantidos direitos muito além da liberdade e da democracia. Ao indivíduo garantem-se tantos quantos forem os direitos fundamentais à sua existência digna. Isso também é válido para aqueles com impedimentos físicos e mentais, crianças, idosos, pessoas momentaneamente sem discernimento, mulheres em determinadas sociedades (consideradas não produtivas e inferiores social e economicamente) e cidadãos de outras nacionalidades, ainda que por impossibilidades físicas e mentais, não possam exercer na sua inteireza os direitos à liberdade e à democracia, pois independentemente de sua

condição física ou mental continuam a manter sua dignidade. O direito ao mínimo existencial também é a eles destinado.

Justamente por isso que o direito ao mínimo existencial é autônomo, independente, não instrumentalizado, pois concebido para indivíduo com dignidade.

A modificação no financiamento público federal de saúde ofende o mínimo existencial, na medida em que afeta diretamente a população mais vulnerável, usuária dos serviços públicos de saúde, principalmente em período de recessão econômica, quando há aumento do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho. O NRF impede que haja crescimento real de gastos com saúde. Além disso, essa mudança constitucional resultará diminuição dos gastos *per capita* com saúde, pois desconsidera o aumento da população brasileira, o aumento do número de idosos, que necessitam em maior grau de ações e serviços de saúde, principalmente em períodos de recessão econômica. A população mais vulnerável não dispõe de outra alternativa para tratar de sua saúde que não sejam os serviços públicos de saúde.

Defendeu-se, neste trabalho, que a consideração de proibição de modificações tendentes a abolir direito à saúde (*cláusula pétrea*), a necessidade de garantia do mínimo existencial, a possibilidade de vinculação de receitas de impostos a gastos com saúde e educação, bem como a imposição de um gasto mínimo obrigatória nessas áreas sociais determinam que as modificações constitucionais relativas a financiamento de direito à saúde sejam dotadas de imprescindível e obrigatório respeito ao princípio da proporcionalidade, sob pena de ferir cláusula pétrea. Impõem-se, assim, que reformas constitucionais que atinjam direitos fundamentais respeitem os critérios da *adequação* (o meio necessita ser apto para o atingimento da finalidade pretendida), da *necessidade* (dentre as opções disponíveis, precisa ser a que resulte no menor sacrifício do direito restringido) e da *proporcionalidade em sentido estrito* (deve haver razoável relação de custo-benefício entre os meios e fins), não podendo atingir o mínimo existencial

O discurso político usado para a adoção do NRF foi que seu resultado seria a melhoraria das contas públicas brasileiras e instrumento imprescindível para crescimento econômico com geração de emprego e renda.

Ao se analisar o princípio da proporcionalidade e seus componentes, constatou-se que o limitador de financiamento à saúde aqui analisado respeitou o subprincípio *adequação*, mas

violou a *necessidade*, a *proporcionalidade em sentido estrito* e a *proibição à proteção deficiente*.

A mudança constitucional no financiamento público federal de saúde, como medida de austeridade, com a finalidade de propiciar a diminuição de gastos públicos, foi adequada, pois melhorar o desequilíbrio fiscal é um fim legítimo perseguido pelo Estado e é um meio apto para contribuir com o alcance desse fim. Não há como negar que o congelamento real das despesas públicas primárias pelos próximos 20 anos não seja instrumento de controle de gasto público. Não é apenas instrumento de controle de gasto público como também é um dos mais drásticos adotados em comparativo com outras nações.

Quanto ao subprincípio da *necessidade*, o legislador constituinte orçamentário deveria ter adotado a medida menos gravosa dentre as disponíveis para o alcance de sua finalidade (equilíbrio das contas públicas). Entretanto optou-se pela mais drástica, severa e gravosa, em total desrespeito ao subprincípio da necessidade. A *prima ratio* das medidas de austeridade da União foi criar limites para as despesas primárias, dentre eles a correção dos gastos mínimos com saúde e educação pelo IPCA durante os próximos 20 anos.

Defendeu-se, no presente trabalho, que haviam várias outras medidas prévias a serem adotadas antes da adoção de medida de austeridade tão drástica quanto à constante no NRF como forma de demonstrar que a diminuição no financiamento de direitos sociais foi *ultima ratio* dentre suas medidas de austeridade e somente atingiu os mais vulneráveis por não haver mais medida anterior menos prejudicial a ser adotada. Dentre as medidas prévias aqui defendidas estão: i) aumento da arrecadação pela tributação de dividendos e JCP; ii) adoção de medidas que visem melhorar a cobrança de dívida ativa; iii) modificação do perfil da tributação brasileira, diminuindo sua regressividade pelo aumento da carga tributária incidente sobre a renda e pela diminuição da carga tributária incidente sobre bens, consumo e folha salarial; iv) auditoria da dívida pública brasileira; v) remodelamento do perfil da dívida pública, aumentando o prazo de financiamento dos títulos públicos e outras medidas de diminuição do custo da dívida; vi) instituição de teto para gastos com serviço da dívida; e vii) reforma previdenciária que verdadeiramente acabe com os privilégios de uma minoria do serviço público que causa desproporcional déficit orçamentário, ao contribuir pouco e ser beneficiária dos maiores benefícios previdenciários.

A adoção do NRF como *prima ratio* demonstra que a escolha política do legislador constitucional orçamentário é medida de austeridade fiscal seletiva, pois destinada a manter

privilégios dos donos do poder, dos que exercem o poder político e de seus financiadores. Assim, a garantia de pagamento do serviço da dívida pública brasileira está sendo dada e reforçada pelo sacrifício aos direitos da população mais vulnerável, ao se impedir aumento real das despesas públicas primárias, incluindo as relativas à saúde, pelos próximos 20 anos.

Igualmente, as modificações trazidas pela EC nº 95 relativas a financiamento público de saúde violam cabalmente o subprincípio *proporcionalidade em sentido estrito*, pois o ganho com a restrição imposta a direito ou bem jurídico não é compensado pela promoção do interesse contraposto. É dizer: o custo-benefício é deveras alto e suportado justamente por quem já não tem o que suportar, a população mais vulnerável. Certamente, a adoção de algumas das medidas acima elencadas permitiria manter a correção de gastos públicos de maneira minimamente satisfatória aos mais vulneráveis, não desprezando a necessidade de aumento real dos gastos sociais em virtude do aumento e do envelhecimento populacional e igualmente do aumento do número de pessoas que necessitam de serviços públicos sociais, dada a crise econômica que eleva a taxa de desemprego e a informalidade laboral.

Da mesma forma, a reforma constitucional aqui analisada viola o *princípio da proibição da proteção deficiente*, pois não se pode modificar o financiamento público de saúde desprezando o aumento de usuários desse serviço, sob pena de diminuição substancial dos gastos *per capita*.

Pelas informações supracitadas, a modificação constitucional de financiamento federal de saúde, ocorrida com a EC nº 95, é inconstitucional, pois ofende o direito ao mínimo existencial, é severamente desproporcional e protege deficientemente o direito à saúde da população mais vulnerável. Enquanto isso os verdadeiros beneficiários da institucionalização desse teto de gasto público continuam a estar em dias com seus planos de seguro saúde ou com seus tratamentos particulares em clínicas médicas no exterior.

A modificação trazida pela EC nº 95 foi péssima escolha política de austeridade por ser severamente seletiva, pois impacta exclusivamente os mais pobres, por desvincular receita de despesa e desprezar fatores que resultam em maior número de usuários do serviço público de saúde, como crise econômica, aumento de taxa de desemprego, aumento da informalidade, aumento da população idosa e aumento da população mais vulnerável (na linha da pobreza e abaixo da linha da pobreza).

Dessa forma, restou demonstrado que a forma de acesso a cargos eletivos, a partir do modelo de financiamento eleitoral, resulta em benefício de privilégios da classe dominante,

em detrimento da população mais carente. Medidas de austeridade como a instrumentalizada pela EC nº 95 é exemplo de defesa dos privilégios dos mais favorecidos e donos do exercício do poder político. Cabe à população, enquanto não se respeitar o princípio republicano e democrático no acesso a cargos eletivos, suportar o ônus da austeridade pretendida pelo legislador constituinte orçamentário como forma de garantir o pagamento dos credores da dívida pública brasileira.

O congelamento das despesas públicas primárias pelos próximos 20 anos, incluindo os gastos sociais com saúde, é consequência da cooptação do poder político pelo poder econômico. Este utiliza aquele como instrumento de manutenção dos privilégios dos mais ricos, elaborando orçamento público antidemocrático e antirrepublicano, mantendo sistema tributário e previdenciário regressivos, garantindo pagamento de seus créditos junto à União, ainda que para isso seja necessário congelar as despesas públicas com saúde por 20 anos. Assim, o *Brasi de baxo*, narrado por Patativa do Assaré, continua sustentando os privilégios do *Brasi de cima*.

REFERÊNCIAS

ALDERMAN, Liz. Portugal abandona austeridade e impulsiona crescimento. *Internacional Estadão*, 10 ago. 2018. Disponível em: https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,portugal-abandona-austeridade-e-impulsiona-crescimento,70002430442. Acesso em: 16 dez. 2019.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL, Luciana. Com patrimônio de R$ 668 mi, candidato mais rico é dono de farmacêutica. *Uol*, 22 ago. 2018. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/22/candidato-mais-rico-e-dono-de-farmaceutica-com-patrimonio-de-r-667-milhoes.htm. Acesso em: 21 jan. 2019.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução e notas: Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2016.

ASSARÉ, Patativa do. *Melhores poemas*. Seleção de Cláudio Portella. São Paulo: Global, 2006.

AUSTERIDADE e retrocesso: Finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, 2016. *Brasil debate*. Disponível em: https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf. Acesso em: 23 dez. 2019.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios:* da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*, vol. I. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1955.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Um outro país*: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Crise subprime nos Estados Unidos: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego. *Revista tempo do mundo*, Brasília, v. 3, n. 2, abr. 201. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6213. Acesso em: 13 jan. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?* Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BEGHIN, Nathalie; CARDOSO, Alessandra. *Subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil*: conhecer, avaliar, reformar. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2018. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wpcontent/uploads/2018/06/Estudo_completo_Inesc.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. A expansão do estado de exceção: da garantia da Constituição à garantia do capitalismo. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, vol. 57, n. 1, 2014.

_____. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BITTAR, E. C. B. A teoria aristotélica da Justiça. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 92, p. 59, jan. 1997.

BLYTH, Mark. *Austerity* - the history of a dangerous idea. New York: Oxford University Press, 2013.

BOUDEVILLE, J. R. *Amémagement du territoire et polarization.* Paris: M-ThGénin, 1972.

BRASIL. *A dívida em grandes números*. Tesouro Nacional. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/a-divida-em-grandes-numeros. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003*. Aprova seguintes diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Brasília: CNS, 2003. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2003/Reso322.doc. Acesso em: 21 fev. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Gasto social do governo central – 2002 a 2015*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. *Grandes Números IRPF* – Ano-Calendário 2016, Exercício 2017. Brasília: Receita Federal - Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/estudo-gn-irpf-ac-2016.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. *Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 21 fev. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. *Mensagem nº 357, de 30 de junho de 2003*. Dispõe sobre as razões para os vetos ao Projeto de Lei nº 2, de 2003 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/2003/Mv357-03.htm. Acesso em: 30 nov. 2019.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil – 2017* (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, 2018. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf. Acesso em: 7 fev. 2019.

_____. Ministério da Economia. *Relatório Anual da Dívida 2018* (RAD). Dívida Pública Federal, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2019.pdf/85c6fb46-144a-4c26-88f2-6b15e4098744. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Ministério da Economia. *Relatório mensal da dívida pública federal (dezembro/2018)*. Dívida Pública Federal, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/710823/Texto_RMD_Dez_18.pdf/61dd4cbc-2ac0-4b30-ba32-0c074604680a. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. Ministério da Economia. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária* (RREO) – contabilidade e custos. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. Ministério da Economia. *Resultado do Tesouro Nacional* – dezembro de 2018. Brasília, 2019. Disponível em: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/anexo/5023:182718:inline. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. Senado Federal. *Orçamento da União 2020*. Portal SIGA Brasil. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *AgR no RE 417408*, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. 20.03.2012 e Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, RE 254.764, Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 21.02.11.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *AgR no RE 658171*, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. 01.04.2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *AI 553712*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 05.06.2009. e Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, AgR no AI 597182, Rel. Min. Cezar Peluso, julg. 06.11.2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *HC 124.306*, Rel. Min. Roberto Barroso, julg. 09.08.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma, *MS 33340*, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 31.07.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, *AgR no ARE 639337*, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 23.08.2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, *AgR no RE 559646*, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. 07.06.2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, *AgR no RE 634643*, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julg. 13.08.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650* – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux, 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática*, MC em ADPF 45, Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1205/2014*. TC. 018.259/2013-8. Relatório de levantamento de auditoria. Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 15 de maio de 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2014*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. p. 481. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRITO, Edvaldo. *Direito tributário*. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. *Reflexos jurídicos da atuação do estado no domínio econômico*. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista de Direito Mackenzie*, ano 3, n. 1, p. 89-90, 2002. Disponível em: http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/viewFile/7232/4900. Acesso em: 03 mar. 2019.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Brasília, n. 113-118, jan./dez. 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASO da Suprema Corte dos Estados Unidos da América. Gray v. Sanders case. *Justia*. 1963. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/368/. Acesso em: 3 fev. 2019.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *In*: _____.*Políticas Sociais*: acompanhamento e análise - vinte anos da Constituição Federal - Introdução, nº 17. Brasília: Ipea, 2009.

COMISSÃO aprova aumento do fundo eleitoral, que chega a R$ 3,8 bi. *Congresso em Foco*, 04 dez. 2019. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/comissao-aprova-aumento-do-fundo-eleitoral-que-chega-a-r-38-bi/. Acesso em: 15. dez. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. Poder político e capitalismo. *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. 57, nº 1, Coimbra, 2014.

_____. *Ética*: direito, moral e religião no mundo moderno. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

COTA, Rodrigo Toledo Cabral. *Uma imersão nas contas públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2294b.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um olhar crítico-deliberativo sobre os direitos sociais no estado democrático de direito. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Direitos sociais:* fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CUBAS, Marina Gama. Quem são os candidatos mais ricos que disputam os governos estaduais. *Carta Capital*. 2018. Disponível em:

https://www.cartacapital.com.br/politica/quem-sao-os-candidatos-a-governo-mais-ricos/. Acesso em: 21 jan. 2019.

DALLARI, Adilson Abreu. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Financiamento público de campanhas eleitorais: influência do poder econômico, o fundo especial de financiamento de campanha (FEPC), instituído pela lei nº 13.487, de 2017, limites máximos de gastos em campanhas eleitorais e outros temas correlatos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Financiamento e prestação de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução: Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FAVOREU, Louis; RUBIO LLORENTE, Francisco. *El bloque de la constitucionalidad* (Simposium Franco-espanhol de Derecho Constitucional). Sevilla: Editora Civitas, 1991.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. *In*: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio; TRINDADE, André Karam (org.). *Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo:* Um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, v. 1.

_____. O estado de Direito entre o passado e o futuro. *In*: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *O Estado de Direito*: história, teoria, crítica. Tradução: Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Estudos de filosofia do direito*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional:* teoria geral da constituição. Coleção doutrinas essenciais, v.1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 1.

_____. Significação e alcance das cláusulas pétreas. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (org.). *Direito constitucional*: teoria geral da constituição. Coleção doutrinas essenciais, v.1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERRY, Luc. *A revolução do amor*: por uma espiritualidade laica. Tradução: Vera Lucia dos Reis. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

FINANCIAL Literacy Around the World: insights from S&P global finlit survey. *GFLEC*. 2015. Disponível em: http://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/3313-Finlit_Report_FINAL-5.11.16.pdf?x87657. Acesso em: 19 jan. 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GAIGER, F. S. *et al. Fiscal Equity*: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil, IPC-IG Working Paper No. 115, Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

GARCIA, Manuel Enriquez; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Fundamentos de economia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária*: a agenda esquecida. Brasília: Tesouro Nacional, 2015.

_____. *Tributação do capital no Brasil e no mundo*: Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 30-31. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2380b.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988:* Interpretação e Crítica. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GUIMARÃES, Ligia. Banco Mundial: Brasil precisa priorizar as quase 1 milhão de famílias vivendo na pobreza sem Bolsa Família. *UOL*, 14 dez. 2019. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/12/14/banco-mundial-brasil-precisa-priorizar-quase-1-milhao-de-familias-vivendo-na-pobreza-sem-bolsa-familia.htm. Acesso em: 23. dez. 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERÁCLITO. *Fragmentos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOLMES, S.; SUSTEIN C. *The cost of rights*: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2000.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IDOETA, Paula Adamo; SANCHES, Maria. Sem merenda: quando férias escolares significam fome no Brasil. *O Globo*, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/07/15/sem-merenda-quando-ferias-escolares-significam-fome-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 01. dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas sobre o IPCA*. 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 22 fev. 2019.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017*: Informativo Educação 2017. Rio de Janeiro: 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf. Acesso em: 19 jan. 2019.

_____. *Pesquisa Nacional de Saúde*: 2013, acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294074. Acesso em: 14 dez. 2019.

_____. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2019. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. *A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral.* Edição 2014. Disponível em: https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf. Acesso em: 3. fev. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Equidade fiscal no Brasil*: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519comunicadoipea92.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

JONES, Owen. No alternative to austerity? That lie has now been nailed. *The Guardian*, 24 ago. 2017. Disponível em: https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/24/austerity-lie-deep-cuts-economy-portugal-socialist. Acesso em: 16 dez. 2019.

JUDT, Tony. *O mal ronda a terra*. São Paulo: Objetiva, 2011.

KÜBLER-ROSS, Elisabeth. *Sobre a morte e o morrer*: o que os doentes terminais têm para ensinar a médicos, enfermeiras, religiosos e aos seus próprios parentes. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia. Das Letras, 1988.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2002.

_____. *A Essência da Constituição.* 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Paulo César Ribeiro Lima. *Divergência relativas à medida provisória nº 795, de 2017, convertida na lei nº 13.586, de 2017*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: https://www.aepet.org.br/w3/images/2018/02/docs/PClima.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

MAGRO, Maíra. Receita cobra tributo sobre propina mesmo de dinheiro devolvido. *Valor Econômico*, 27 mar. 2017. Disponível em: https://www.valor.com.br/politica/4914726/receita-cobra-tributo-sobre-propina-mesmo-de-dinheiro-devolvido. Acesso em: 20 jan. 2019.

MARTELLO, Alexandre. Comissão aprova aumento, e fundo eleitoral pode chegar a R$ 3,8 bilhões em 2020. *G1 – Brasília*, 04 dez. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/04/comissao-aprova-aumento-e-fundo-eleitoral-pode-chegar-a-r-38-bilhoes-em-2020.ghtml. Acesso em 15 dez. 2019.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil*: Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1844b.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Igor; RIBEIRO, Jeferson; SALLES, Stefano. No Brasil, 15 dos 35 partidos mantêm presidentes há mais de 10 anos ou desde a fundação. *O Globo*, 16 jul. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/no-brasil-15-dos-35-partidos-mantem-presidentes-ha-mais-de-10-anos-ou-desde-fundacao-22889708. Acesso em: 27 jan. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade. Possibilidade jurídica de sua superação. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul* (*Ajuris*), nº 60, 1994.

_____. Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 21, 1997.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEZES, Vitor Hugo Mota de. *Direito à saúde e reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2015.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. v. 4, 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

_____. Poder constituinte. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional*: teoria geral da constituição. Coleção doutrinas essenciais, v.1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORAIS DA ROSA, Alexandre *et al*. Constitucionalismo garantista: notas lógicas. *In*: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio; TRINDADE, André Karam (org.). *Garantismo, Hermenêutica e (Neo)Constitucionalismo:* Um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, v. 1.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: MEC/IESB, 1960.

NUNES, António José Avelãs. *Do capitalismo e do socialismo*. Coimbra: Atlántida, 1972.

NUSSBAUM, Martha C. *Fronteiras da justiça*: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie. Tradução: Susana de Castro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

OECD. *Revenue Statistics*. OECD Publishing: Paris, 2008. p. 63. Disponível em: https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en. Acesso em: 11 fev. 2019.

OLIVEIRA, Fernando Fróes. *Direitos sociais, mínimo existencial e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. A vanguarda do atraso e o atraso da vanguarda: globalização e neoliberalismo na América Latina. *In*: _____. *Os direitos do antivalor*: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. *Gastos públicos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. *Indagação sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração dos princípios de observação eleitoral internacional e código de conduta para observadores eleitorais internacionais*. Nova York: Nações Unidas, 2005. Disponível em: http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20254-Anexo%20IV%20P.pdf. Acesso em: 03 mar. 2014.

OXFAM. *Uma Economia para os 99%*. 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/publicacoes/uma-economia-para-os-99. Acesso em: 07 dez. 2018.

PELLICER, Luís. Islândia atribui sua recuperação à recusa em aplicar a austeridade. *El País*, 19 fev. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/18/economia/1424281414_946592.html. Acesso em: 16 dez. 2019.

PERROUX, F. *L'économie du siécleme XX*. 2. ed. Paris: Press Universitaires de France, 1964.

PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação* - Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PIOLA, Sérgio Francisco *et al. Financiamento público da saúde*: uma história à procura de rumo. Texto para Discussão, n. 1846. Brasília: Ipea, 2013.

PIOLA, Sérgio Francisco *et al.* Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira? *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Série vinte anos da Constituição Federal, Brasília, v.1, n. 17, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais (1949). *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução: Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RIBEIRO, Renato Janine. *A República*. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

_____. Democracia versus República – a questão do desejo as lutas sociais. *In*: BIGNOTTO, Newton (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Austeridade seletiva e desigualdade. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 7, n. 8, jan./jun., 2019. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rfptd.2019.39274. Acesso em: 18 fev. 2019.

ROCHA, Bruno Alves. *Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 795, de 17 de agosto de 2017*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. 2017. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/mp-795-2017-nota-tecnica-no-39-2017-cd-bruno. Acesso em: 15 dez. 2019.

ROFMAN, A. *Desigualdades regionales y concentración económica:* el caso argentino. Buenos Aires: SIAP, 1974.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 dez. 2019.

SALAMA, Pierre. *O Desafio das Desigualdades – América Latina/Ásia*: Uma Comparação Econômica. Tradução: Wilson F. Menezes. São Paulo: Perspectiva, 2011.

SALDANHA, Nelson. *O poder constituinte*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.

SAMPAIO, Nelson de Sousa Sampaio. *O poder de reforma constitucional*. Salvador: Livraria Progresso, 1954.

SARDINHA, Edson. Vinte mais ricos concentram mais da metade do patrimônio de todos os congressistas. *Congresso em Foco*, 18 fev. 2019. Disponível: https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/vinte-mais-ricos-concentram-mais-da-metade-do-patrimonio-de-todos-os-congressistas/. Acesso em: 19 fev. 2019.

SARLET, Ingo. Constituição e Proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e a proibição de insuficiência, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 47, mar./abr., 2004.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, Kindle Edition.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana*: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 8, n. 26, p. 15-38, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Boletim de Ciências Económicas*, v. 57, nº 3, Coimbra, 2014.

_____. *Orçamento republicano e liberdade igual* – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHOLLES, Henrich. O princípio da proporcionalidade no direito constitucional e administrativo na Alemanha. *Interesse Público*, Ano 1, n. 2, p. 93-107. São Paulo: Notadez, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SIEYÈS. Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers état?* Paris: Éditions du Boucher, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, M. A.; FILHO, P. J. M.; CORONEL, D. A. Análise das desigualdades entre os COREDES no período de 1990 a 2003: origem e evolução. *Perspectiva Econômica*, v. 3, n 1, 2007. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/4356/1614. Acesso em: 12 jan. 2019.

SOUSA, Francisco José Rocha de; MATTOS, Cesar Costa Alves de. Avaliação do estudo "análise técnica da medida provisória 795, de 2017". Nota Técnica. *Câmara dos Deputados*. 2017. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/34799/avaliacaoestudosouzamattos.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 dez. 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional*: teoria, história, métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____;_____. *Direito constitucional*: teoria, história, métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

SOUZA, Nali de Jesus de. Teoria dos polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. *Revista Análise*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87-112, 2005.

SPENCER, Herbert. *The Principles of biology*. London & Edinburgh: Williams & Norgate, 1864, v. 1.

STIGLITZ, Joseph. *O Preço da Desigualdade*. Tradução: Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014.

STRECK, Lênio Luiz. *Bem Jurídico e Constituição*: da proibição de excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. Vol. 8. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito, 2004.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. *A Economia Desumana* – Porque Mata a Austeridade. Tradução: Rui Pires Cabral. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2014.

TAVARES, André Ramos. Reflexões sobre a legitimidade e as limitações do poder constituinte, da assembleia constituinte e da competência constitucional reformadora. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional*: teoria geral da constituição. Coleção doutrinas essenciais, v.1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

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

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul., 1989. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271. Acesso em: 01 dez. 2019.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Projeto Às Claras*, de iniciativa da organização independente e autônoma Transparência Brasil, que analisa os dados eleitorais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. 2019. Disponível em: http://www.asclaras.org.br/@index.php. Acesso em: 3 fev. 2019.

TUGENDHAT, Ernst. *Lições sobre ética*. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, Ano 4, 2007.

_____. *Supremo Tribunal Federal* – Jurisprudência Política. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.