

O NOVO REGIME FISCAL INSTITUCIONALIZADO PELA PEC 241/2016 E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Jéssica Ariela Martins Silva¹
Antônio Graça Neto²
César Augusto Danelli Júnior³
Halleyde Sousa Ramalho⁴

Resumo: Os direitos fundamentais são direitos positivados na Constituição Federal de 1988 e demandam um agir do Estado, são considerados direitos caros, que necessitam de recursos em disponibilidade para seu custeio. Dentre os direitos fundamentais estão os direitos sociais, àqueles necessários para a sobrevivência digna da pessoa, sem sua prestação pelo Estado, deixa-se de fornecer o mínimo existencial, indo contra o que se enuncia o princípio da dignidade da pessoa humana a partir do paradigma de Estado de Bem-Estar Social. O Estado, por sua vez, está limitando os gastos públicos diante de um Novo Regime Fiscal, através da implantação da PEC 241/2016, congelando as despesas primárias por 20 anos e esquivando-se de prover os direitos fundamentais-sociais elencados na CF/88. Assim, o presente trabalho objetiva demonstrar os efeitos da PEC 241/2016, procurando traçar ao final, aspectos no que diz respeito à colisão entre os princípios do mínimo existencial e reserva do possível sob o viés do Novo Regime Fiscal, tendo como base o seu próprio texto, além da Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016 (EMI N° 00083/2016 MF MPDG); buscando ainda esclarecimentos sobre o tema através de pesquisas bibliográficas, por meio de livros, teses, artigos científicos, boletins legislativos e de notas técnicas, para assim externar a intenção do projeto de emenda constitucional.

Palavras-Chave: Novo regime fiscal. Princípio da dignidade da pessoa humana. Direitos fundamentais. Mínimo existencial.

Abstract: Fundamental rights are positive rights affirmed in the Federal Constitution of 1988 and require a positive act of the State, they are considered expensive rights, which require the availability of resources for its financing. Among the fundamental rights there are social rights, those necessary for the dignified survival of the person. Without its provision by the State, it fails to provide the existential minimum, against what is stated on the principle of human dignity from the Social Welfare State paradigm. The State, in its turn, is limiting public spending in the face of a New Tax Regime, through the implementation of CAB 241/2016, freezing primary expenses for 20 years and seeking to avoid providing the fundamental social rights listed in FC/88. Thus, this paper aims to demonstrate the effects of CAB 241/2016, intending to draw the aspects regarding the collision between the principles of the existential minimum and reserve of the possible under the bias of the New Tax Regime, based on the text itself and in addition to the Exhibition of Interministerial Motives nº 83/2016 (EMI N° 00083/2016 MF MPDG); seeking further clarification on the subject through bibliographical research, such as books, theses, scientific articles, legislative reports and technical notes, in order to express the intention of the constitutional amendment bill.

Keywords: New tax regime. The principle of human dignity. Fundamental rights. Existential minimum.

¹ Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas). E-mail: jessicaariela@hotmail.com.

² Professor do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas).

³ Professor do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas).

⁴ Professora do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (Unibalsas).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se desenvolveu a partir da compreensão dos direitos fundamentais, diante de sua aplicabilidade na seara do orçamento público e da sua limitação frente às políticas de austeridade como o Novo Regime Fiscal (NRF) implantado pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, voltada a limitação dos gastos públicos diante das despesas primárias, que de todo modo garantem o mínimo existencial para uma sobrevivência digna da pessoa.

O NRF surgiu em meio à crise econômica brasileira, com a justificativa de que as receitas públicas não suprem o total de despesas primárias, levando a um déficit nas contas públicas, porém, o método burla os preceitos constitucionais de defesa do cidadão, diante do paradigma de Estado de Bem-Estar Social. As medidas governamentais devem ser pautadas na implementação e na defesa dos direitos fundamentais sociais, onde políticas públicas e econômicas devem ser voltadas não apenas para questões orçamentárias, mas para o bem-estar social.

Como forma de esclarecer os efeitos do NRF, a elaboração deste artigo conta com a seguinte estruturação: primeiramente faz-se uma abordagem do princípio que rege todos os outros princípios em um nível de fundamentalidade, o princípio da dignidade da pessoa humana, como princípio vetor de um sistema de proteção. Direcionando desta forma, o estudo para o bojo dos direitos fundamentais, aqueles incrementados internamente por meio da CF/88, para assim, se começar a falar em direitos sociais, um sub-ramo dos direitos fundamentais, como meio de garantia do Estado de Bem-Estar Social, para só a partir deste ponto, iniciar o referencial teórico quanto ao mínimo existencial que se diz um núcleo dos direitos de cidadania e de preservação da justiça social.

No sequencia debateu-se a reserva do financeiramente possível, trazendo sua linha histórica e sua forma de aplicação no Brasil que, de antemão é aplicada de forma diversa do que na Alemanha, fundamentando que a referida teoria deve ser aplicada em razão da disponibilidade financeira do Estado e não no que se deve nos limites do razoável exigir do órgão estatal; e ainda traz-se a temática do retrocesso social, no que se refere à proibição de direitos já concretizados voltarem a um status *quo ante*, como forma de se combater a atuação negativa e a imposição arbitrária do Estado.

Ao final, é realizada uma análise da PEC 241/2016 por meio da colisão entre os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, verificando qual seu direcionamento, se para preservar a economia do país, frente ao congelamento de despesas públicas a fim de se evitar o endividamento do Estado, como meio de provê presente e futuramente os direitos sociais ou como forma de o Estado esquivar-se desses direitos através da cláusula da reserva do possível. Como também abordar de forma superficial possíveis estratégias que poderiam ter sido tomadas para se evitar tal medida, importante ressaltar que o presente trabalho não esgota todo o assunto referente ao tema, diante de sua infinidade.

Isto posto, este trabalho de conclusão, se baseia através de análise à Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016, livros, teses, artigos científicos, boletins legislativos e de notas técnicas.

1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E MÍNIMO EXISTENCIAL

O princípio⁵ da dignidade da pessoa humana é o princípio basilar de um sistema de proteção do homem, tem a função de assegurar que os direitos sejam de sorte, garantidos e concretizados numa esfera universal, no entendimento de que, a dignidade da pessoa humana é uma qualidade irrenunciável da condição humana, devendo ser protegida e promovida diante de qualquer obstáculo capaz de violar a integridade física e moral da pessoa.

Importante salientar que dignidade se refere ao respeito, honradez, nobreza moral⁶ e ética⁷ atribuídas à pessoa sem distinção de qualquer natureza, pois diante do princípio da dignidade da pessoa humana todos são portadores de direitos, sendo valor absoluto de cada ser, conforme o entendimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (1948) no seu art. 1º ao dizer que “todos os

⁵ Nos dizeres de Humberto Ávila (2018) os Princípios são deveres de otimização que estabelecem fundamentos normativos para interpretação e aplicação do direito.

⁶ Diz respeito ao comportamento individual da pessoa, adquirida ao longo da vida; é sobretudo um dos fundamentos da ética. Relaciona-se com o que a pessoa julga certo ou errado no plano individual. No entendimento de Yves de La Taille (2010), é um sentimento de obrigatoriedade em relação à sociedade como um todo, cuida dos comportamentos que são exigidos para se viver em sociedade.

⁷ Constrói-se a partir de várias morais, relaciona-se ao coletivo, é transformada a partir da ideologia de grupos para uma convivência harmônica. Na concepção de Yves de La Taille (2010, pag. 209), “é um conjunto de princípios e regras que visam estabelecer obrigações por parte das pessoas contempladas”.

seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade”. Deixando claro que nem o mais perverso dos homens poderá ter sua dignidade renunciada ou subtraída.

Na acepção de Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p. 67):

Em suma, o que se pretende sustentar de modo mais enfático é que a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos), muito embora – importa repisar – nem todos os direitos fundamentais (pelo menos não no que diz com os direitos expressamente positivados na Constituição Federal de 1988) tenham um fundamento direto na dignidade da pessoa humana. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade, o que nos remete à controvérsia em torno da afirmação de que ter dignidade equivale apenas a ter direitos (e/ou ser sujeito de direitos), pois mesmo em se admitindo que onde houver direitos fundamentais há dignidade, a relação primária entre dignidade e direitos, pelo menos de acordo com o que sustenta parte da doutrina, consiste no fato de que as pessoas são titulares de direitos humanos em função de sua inerente dignidade.

Portanto, subentende-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é pressuposto para a garantia dos direitos fundamentais, importando desta forma que, para se garantir a dignidade da pessoa, tem-se que garantir e efetivar os direitos fundamentais a ela inerentes.

Já os direitos fundamentais são direitos consagrados pelo Constituição Federal de 1988, como direitos de defesa dos cidadãos, atribuindo a eles direitos individuais de liberdade⁸, igualdade⁹ e fraternidade¹⁰. Os direitos fundamentais estão no bojo do Título II da CF/88, que é dividido em cinco capítulos, como por exemplo,

⁸Os Direitos de Primeira Dimensão são chamados de direitos negativos diante do Estado, que deve-se abster, um não fazer. Defendem, sobretudo a liberdade do indivíduo. Na Acepção de Marcelo Novelino (2014, p. 101) são “direitos civis e políticos consagrados nos textos constitucionais são apontados como a primeira geração (ou dimensão) dos direitos fundamentais, ligada ao valor liberdade.

⁹ Já os Direitos de Segunda Dimensão prezam pela justiça social, remete-se à coletividade, onde a atuação do Estado deve ser positiva, de fazer com que políticas públicas sejam realizadas diante dos direitos sociais. “direitos liberais clássicos (civis e políticos), direitos sociais e econômicos, posteriormente identificados como direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão), ligada à igualdade material” (NOVELINO, 2014, p. 113).

¹⁰ No tocante aos Direitos de Terceira Dimensão eles se ocupam em zelar pela individualidade e a coletividade, são direitos que buscam pelo desenvolvimento de todas as formações sociais, equilibrando o meio entre os povos, são nos dizeres de Marcelo Novelino (2014) “direitos de fraternidade”.

o Capítulo II que trata dos direitos sociais. São direitos de eficácia plena¹¹ e aplicabilidade imediata, devendo garantir de toda forma a real proteção ao ser humano, nas esferas individuais e coletivas. Surgiram para limitar a atuação do Estado, sem, contudo, deixar que os indivíduos tenham limites diante da ordem constitucional, implicando no binômio direitos e deveres do cidadão.

Ademais, cabe destacar que os direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana, se entrelaçam entre si, pois enquanto que a dignidade da pessoa humana tem um valor global, os direitos fundamentais têm um valor institucional, ambos são inesgotáveis, diante da infinita força que detêm em um sistema normativo.

Os direitos sociais elencados no art. 6º da CF/88, surgem em meio às liberdades individuais consagradas pelo Estado Democrático de Direito¹². Parte de um Estado de Bem-Estar Social, produtor de igualdade material e fática, que assegura a liberdade social e real, ocasionando uma dependência entre o indivíduo e o Estado, que dentre vários outros deveres constitucionais, deve cumprir a tarefa igualitária e distributiva entre a sociedade, em outras palavras, consiste de todo modo em uma realização da igualdade no meio social (ALESSANDRA GOTTI, 2012).

A finalidade precípua dos direitos sociais é a de assegurar, como se vê, a existência das condições materiais essenciais para o exercício do direito à liberdade individual, a consolidação da democracia, por meio da garantia não apenas da igualdade formal, mas, sobretudo, da igualdade material, entendida esta como igualdade de oportunidades (GOTTI, 2012, p. 46).

Deste modo, os direitos sociais, surgiram para a garantia da concretização do Estado de Bem-Estar Social, voltado às temáticas de realização material por parte do Estado em prol dos indivíduos. Tais direitos são espécies do gênero direitos fundamentais, que se formam a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, institucionalizado como norteador de um sistema protetor e garantidor do bem estar social e humanitário.

¹¹ “Estas possuem aplicabilidade direta e imediata por não dependerem de legislação posterior para sua inteira operatividade, estando aptas a produzir, desde sua entrada em vigor, seus efeitos essenciais” (NOVELINO, 2014, p. 295).

¹² Para José Afonso da Silva (2006, p. 119), “[...] um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art.3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representante sociais”. É, sobretudo a junção dos princípios do Estado de Direito e do Estado Democrático, onde se baseia na soberania popular, organização política e respeito às garantias dos direitos fundamentais.

No entendimento de Ricardo Lobo Torres (1989), os direitos sociais e econômicos se distinguem dos fundamentais porque dependem da concessão do legislador, são direitos com status positivos, e carecem de eficácia erga omnes e se subordinam à ideia de justiça social.

Quando o Estado tem como fundamento de uma constituição a garantia do bem-estar social remete-se ao dever do mesmo prestar assistência aos direitos fundamentais trazidos como normas programáticas de seu texto constitucional e nessa vertente, se tem a imposição dos direitos sociais como direito a uma sobrevivência economicamente digna, como prestação positiva do Estado com o intuito de redução das desigualdades sociais.

Portanto, Gotti (2012, p. 48) diz que os direitos sociais têm

[...] a missão de possibilitar melhores condições de vida às pessoas em situação de vulnerabilidade e de realizar a igualização de situações desiguais – e por ser, sobretudo, implementado por meio de políticas públicas empreendidas pelo Estado –, a aferição do resultado é fundamental para a precisa identificação do grau de fruição desses direitos pelos cidadãos e, conseqüentemente, para sua garantia.

A CF/88, enquanto Carta Cidadã adotou o paradigma do Estado de Bem-Estar Social¹³ através do Estado Democrático de Direito institucionalizado no seu art. 1º. O que retoma ao postulado da dignidade da pessoa humana, garantia dos direitos fundamentais e justiça social. Devendo o Estado atuar como interventor nas esferas econômicas e sociais, com o intuito de promover a igualdade material entre os cidadãos. Não como caridade, mas como direito que é inerente ao homem. Traduzindo nesse sentido um compromisso com os direitos sociais.

Cabe destacar desta forma, que é dever Estado zelar por direitos e garantias de seus cidadãos, a partir daí, se tem a ideia de ações governamentais que devem objetivar a organização e administração de políticas sociais, como também controle econômico e seguridade social aos desamparados, é de se dizer

¹³ Segundo Fábio Guedes Gomes (2006, p. 203), “a definição de Welfare State pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente”.

que o Estado de Bem-Estar Social¹⁴ é voltado à resolução de problemáticas sociais, visando assegurar o mínimo de educação, saúde, habitação, renda, segurança, classificados pela CF/88 como direitos sociais no seu art. 6º.

Para Gustavo Brígido Bezerra Cardoso (2011, p. 63), “o Welfare State tem dois objetivos básicos: criar uma sociedade mais igual, protegendo os indivíduos ao longo do ciclo da vida. O Welfare State é o ponto alto de um prolongado processo de evolução dos direitos de cidadania”. Portanto o Estado de Bem-Estar Social está para a organização do Estado em fornecer políticas públicas com o intuito de assegurar a igualdade para todas as classes sociais, contribuindo assim para o desenvolvimento dos direitos do homem.

Para se falar em direitos sociais como condições básicas de subsistência, faz mister e de relevância objetiva adentrar no seu núcleo essencial, qual seja, o mínimo existencial que combate a imposição arbitrária do Estado, sendo defeso a este, uma intervenção baseada na teoria da reserva do financeiramente possível.

O mínimo existencial baseia-se em condições mínimas que devem ser prestadas pelo Estado, nas esferas de educação básica de qualidade, saúde e assistência aos menos favorecidos, através de orçamentos públicos, sendo vedado o retrocesso social, devendo, portanto, caracterizar sempre na progressividade prestacional das atividades por parte do Estado, sendo este o principal responsável pela efetivação dos preceitos fundamentais trazidos e positivados pelo constituinte de 1988.

Quando o Estado se baseia em desculpas para o não cumprimento de seus deveres como é o exemplo dos direitos elencados pelo art. 6º da CF/88 - os direitos sociais, ele está permitindo que a estrutura constitucional seja dilacerada, segundo Suzi D’angelo e Elcio D’angelo (2010), é o Estado o representante político de uma sociedade organizada, devendo este como detentor do poder, assegurar e executar as ordens emanadas do Estado Democrático Social de Direito.

O mínimo existencial é um núcleo de necessidades básicas (SARLET, 2011) para uma existência digna, na sua ausência desaparecem as condições de sobrevivência do indivíduo, por isso se faz estritamente necessária a sua concretização, pois diante da negativa do Estado em fornecê-lo, tem-se um retrocesso às disposições constitucionais, sustentando que os direitos

¹⁴ Para fins deste trabalho, o termo *Welfare State* será tido como sinônimo de Estado de Bem-Estar Social, Estado Social e Estado Intervencionista.

fundamentais/sociais se justificam em face do objetivo da República Federativa do Brasil em proporcionar um meio de vida adequada a toda à sociedade.

Torres (1989, p. 30) ratifica o entendimento ao dizer que

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.

Desta forma, conclui-se que os direitos trazidos pela CF/88 de cunho fundamental exigem para sua prestação e concretização, a disponibilidade de recursos de ordem econômica, mas o que se vê é a limitação da ação financeira do Estado, pautada na reserva do financeiramente possível, onde o Estado está “assegurado” a gastar somente o que tem em disponibilidade, sem ao menos observar se o princípio da dignidade da pessoa humana está sendo aplicado, em razão da sua extrema importância.

2 A RESERVA DO FINANCEIRAMENTE POSSÍVEL E O RETROCESSO SOCIAL COMO AFRONTA AOS DIREITOS SOCIAIS

Para a teoria da reserva do possível, a aplicabilidade dos direitos sociais que de sorte são aqueles de segunda dimensão, demandam de disposição dos cofres públicos, considerados pelo Estado como direitos caros, que necessitam de grandes volumes econômicos, dessa forma, o mesmo os condicionam à apenas o limite que têm nos caixas públicos.

A referida teoria se origina na Alemanha em meados de 1970, onde a Corte Constitucional Alemã, decidiu sobre o *numerus clausus*¹⁵, quando estudantes alemães acionaram o judiciário diante da limitação do número de vagas nos cursos de medicina nas universidades públicas de Munique e Hamburgo, impondo-se contra o governo Alemão com base no direito subjetivo de que todos teriam direito a

¹⁵ Segundo Rebecca Mazzuchell dos Santos (2010, p. 79), “a origem do Princípio da Reserva do Possível (*Volbehalt des Moglichen*) remonta a uma decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, conhecida como (*numerus-clausus Entscheidung*)”.

escolha de suas profissões, local de trabalho e centro de formação, direito este positivado no art. 12, inciso I, da Constituição da Alemanha¹⁶.

O Tribunal daquela corte negou provimento ao pedido de acesso ao curso de medicina, com fundamento de que só se pode exigir do Estado aquilo que se pode esperar, dentro dos limites da razoabilidade e da possibilidade da prestação estatal (SARLET, 2010).

No caso da decisão alemã, a Corte entendeu que não era razoável o Estado fornecer vagas ilimitadas ao curso de medicina nas universidades públicas. Para a Alemanha a teoria não se refere a recursos financeiros, mas a razoável exigência da sociedade para com o Estado. Nas palavras de Sarlet (2010), mesmo o Estado Alemão tendo recursos orçamentários e poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável.

No entanto, o Brasil adotou a teoria distorcida, baseando nela a escusa de não aplicar o mínimo existencial na falta de recursos orçamentários (SARLET, 2010), se esquivando de efetivar políticas públicas que deveriam ser o aporte da execução dos direitos sociais. Cumpre destacar que o Estado não pode se valer da cláusula da reserva do possível para o não cumprimento das obrigações constitucionais, pois restaria em uma conduta negativa, enquanto que a conduta a ser prestada deve ser necessariamente positiva, para que os direitos fundamentais não sejam aniquilados.

Primeiro deve-se buscar pela efetividade dos direitos sociais, como meio de preservação da vida, igualdade e redução da pobreza, pois a ausência de recursos alegada pelo Estado não é ressalva para que o mesmo deixe de prestar o dever que lhe é inerente. A reserva do possível deveria ser fundamentada/limitada não no financeiramente disponível, mas na prestação do mínimo existencial em contrapartida aos direitos sociais.

A redução de gastos públicos frente aos direitos sociais é um problema democrático, corroborando para o retrocesso dos direitos fundamentais instituídos pela CF/88. Diante da escassez de recursos, o orçamento público deve ser voltado em razão das prioridades elencadas pela CF/88 de forma a otimizar a prestação positiva dos direitos sociais e a preservar o orçamento público.

¹⁶ Lei Fundamental da Republica Federal da Alemanha, tradução de Assis Mendonça, Aachen (2011) “Art. 12, I, Todos os alemães têm o direito de eleger livremente a sua profissão, o lugar de trabalho e o de aprendizagem. O exercício da profissão pode ser regulamentado por lei ou em virtude de lei”.

Como o mínimo existencial caracteriza-se a partir de um conjunto de prestações materiais (TORRES, 2009) para o exercício das liberdades individuais do homem, sob o viés de fundamentalidade dos direitos, se torna obrigatória a sua efetivação, tanto para o legislador, quanto para o administrador público, pois enquanto que o legislador tem a função de normatizar o direito, o administrador tem a vinculação de efetiva-lo.

E, tudo aquilo que se refere ao mínimo existencial como a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, elencados como direitos sociais, não pode ser aplicada a teoria da reserva do possível no sentido do financeiramente possível, pois o Estado não pode criar barreiras à implantação e concretização dos direitos sociais, o que afrontaria ao postulado do Estado de Bem-Estar Social.

Nesse diapasão, Sarlet (2008) sustenta que a reserva do financeiramente possível aplicada no Brasil, se desdobra em uma dimensão tríplice, onde o elemento fático diz respeito à disponibilidade dos recursos financeiros nos caixas públicos, o jurídico para a autorização orçamentária do poder legislativo e a proporcionalidade para aquilo que é razoável se exigir do Estado.

Nesta esteira, se defende a ideia que a reserva do possível não pode ser aplicada sob o elemento fático (disponibilidade dos recursos públicos):

[...] ou seja, possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira, que pode compreender a existência de dinheiro sonante na caixa do Tesouro, ainda que destinado a outras dotações orçamentárias! Como o dinheiro público é inesgotável, pois o Estado sempre pode extrair mais recursos da sociedade, segue-se que há permanente possibilidade fática de garantia de direitos, inclusive na via do sequestro da renda pública (TORRES, 2009, p. 110).

Desta forma o Estado sempre poderá ter recursos financeiros, pois ele que extrai os mesmos daqueles que carecem do mínimo para subsistir, através da imposição de tributos.

Como já observado o Estado de Bem-Estar Social, decorre de prerrogativas que demandam uma prestação positiva do Estado, uma vez alcançados, passam a constituir um direito subjetivo do indivíduo a uma garantia expressamente constitucional. Nessa vertente a reserva do financeiramente possível não poderia fazer com que estes direitos regridam, vez que se tem a figura do princípio da

vedação do retrocesso, assim, ao implantar mecanismos de emenda à constituição o legislador deve respeitar o seu núcleo essencial, para que não venha a abolir os direitos existentes e nem os impeçam na sua aplicação.

Daí se tem o que a doutrina francesa chama de *effet cliquet*, o mesmo postulado do que aqui chamamos de vedação ao retrocesso, onde o direito não pode ser diminuído, podendo até ser alterado, mas para melhor. Para Nathalia Masson (2015, p. 295):

Não expressa, mas decorrente do sistema jurídico-constitucional, a teoria foi acolhida pelo constitucionalismo pátrio como princípio que visa impedir a edição de qualquer medida tendente a revogar ou reduzir os direitos sociais já regulamentados e efetivados, sem que haja a criação de algum outro mecanismo alternativo apto a compensar a anulação dos benefícios já conquistados.

A atuação estatal deve necessariamente estar ligada a efetivação dos direitos sociais, visando o seu aperfeiçoamento quanto às condições e melhorias de vida do cidadão. Destarte, não se trata de normas imutáveis, mas de normas que devem ter um status de proteção jurídica, diante da essencialidade e do mínimo para sobreviver, e dentre a fragilidade dos direitos das minorias no momento de crise econômica que se vive o Brasil.

3 A PROBLEMÁTICA DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS EM RELAÇÃO A PEC 241/2016

A Proposta de Emenda a Constituição da Câmara dos Deputados nº 241/2016 (EMI N°00083/2016 MF MPDG), ou chamada de PEC do Teto dos Gastos, aprovada segundo os trâmites legais definidos pelo art. 60 da CF/88¹⁷, foi incorporada no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelecida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT),

¹⁷ Constituição Federal de 1988: Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I. de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II. do Presidente da República; III. de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...] § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem [...].

do art. 106 ao 114. Trata-se da instituição de um NRF projetado e aprovado pelo governo Michel Temer.

O objetivo da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) 241/2016, é a realocação da economia brasileira frente à grande crise econômica provocada segundo a Proposta de Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira (2016)¹⁸ pelo desequilíbrio dos gastos públicos culminados pelo crescimento acelerado das despesas primárias como por exemplo, saúde, educação, moradia, salário mínimo, seguridade social, políticas públicas e a escassez da receita pública, ocasionando grave instabilidade institucional, comprometendo a riqueza produzida no País¹⁹, que resultou no crescimento desenfreado da dívida pública.

Segundo a Câmara dos Deputados (2016, s. p)

O governo afirma que o objetivo da medida, chamada de Novo Regime Fiscal, é conter o crescimento das despesas federais. Segundo a justificativa que acompanha a PEC 241, a raiz do problema fiscal brasileiro está no aumento acelerado da despesa pública primária.

A justificativa da PEC 241/2016 relata que a despesa primária no período de 2008 a 2015 cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%, e que, é necessário estabilizar o crescimento das despesas primárias, como meio de conter a expansão da dívida pública. A PEC 241/2016 aduz que a dívida bruta do Governo Federal passou de 51,7% do PIB, em 2013 para 67,5% do PIB em abril de 2016, e que segundo as estimativas, se nada fosse feito, esses percentuais poderiam chegar ao patamar de 80% do PIB para os próximos anos, sendo essa uma ação de sustentabilidade das despesas públicas, como a única medida para a recuperação da economia no Brasil.

De acordo com a Câmara dos Deputados (2016) o Poder Executivo afirma que a medida de contenção de gastos com despesas primárias aumentará as estimativas da política macroeconômica, o que ocasionará no reajuste das contas públicas. Sob o fundamento de que diversas políticas públicas foram criadas nos últimos anos sem levar em conta as restrições da capacidade de crescimento da

¹⁸ PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

¹⁹ Produto Interno Bruto (PIB): Serve para medir a economia através da soma de bens e serviços produzidos no país. Segundo o site G1 Economia (2013), “é uma medida do valor dos bens e serviços que o país produz num período, na agropecuária, indústria e serviços”.

economia (pelo crescimento da receita), sendo necessária então, a introdução de limites para o crescimento destas despesas.

Outra justificativa da PEC 241/2016 é que a despesa pública é procíclica, pois as despesas crescem enquanto a econômica cresce, e, diante das grandes variações de taxas de juros e taxas de desemprego, assim como as crises fiscais, o Governo deve atuar de modo a conter a recessão e fazer com que a econômica volte a crescer, o que gera grandes incertezas, diante dos ajustes que o governo deve fazer. Afirma que o NRF deve ser anticíclico, tendo uma trajetória real para os gastos, associada à receita daquele ciclo, que irão resultar em poupanças no momento de expansão e maiores superávits em momentos de recessão.

Desta forma, a PEC 241/2016 busca restabelecer a confiança com os investidores e também estimular a aplicação mais eficiente dos recursos públicos, criando um limite para o crescimento das despesas primárias, tendo como base o ano de 2016, começando a valer a partir do ano de 2017, em que se usará o valor efetivamente gasto com as despesas primárias em 2016, atualizadas pela inflação para ser o teto do que se pode gastar no ano de 2017, e assim sucessivamente durante os próximos 20 exercícios financeiros.

Em sua redação dispõe o ADCT da seguinte forma:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

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

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

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

V - da Defensoria Pública da União.

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

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

II - para os **exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA**, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (grifo nosso).

O que resta evidente que há uma programação de custos para cada um dos Poderes, baseados na despesa do ano de 2016, corrigida apenas pela inflação, fazendo com que o sistema econômico seja voltado para suprir gastos realizados no passado, partindo da dívida pública e sem observar o contexto social e de crescimento populacional que vive o Brasil.

Importante mencionar que, acaso algum dos Poderes extrapole o teto, este será penalizado com vedações como a criação de novos cargos, realização de concursos públicos e criação de despesas obrigatórias, sendo vedado também a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária na forma do artigo citado acima. E ainda, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2016, p. 07), “no caso de qualquer área ou órgão setorial [...] ter crescimento do gasto acima da inflação, este deverá ser, necessariamente, contrabalançado pela contenção dos gastos em outras áreas, os quais deverão crescer abaixo da inflação” para assim respeitar o limite total da despesa primária permitida para aquele poder.

A mesma valerá para o Executivo, Legislativo e Judiciário, como também para, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União. Havendo um limite individualizado para cada um dos poderes para assim, garantir a autonomia de cada um deles. A PEC 241/2016 pode ser revista pelo Presidente da República através de um Projeto de Lei Complementar a partir do décimo ano de vigência do NRF, a fim de alterar o método do limite do teto fixado pelo art. 107 do ADCT. Apesar da programação dos gastos, a justificativa da PEC 241/2016, revela que se deve conferir flexibilidade ao NRF, pois o método de crescimento real zero ajustado pela inflação²⁰ pode não ser o mais adequado daqui uns anos.

Contudo, o NRF não retrai todos os gastos da União, há algumas exceções, previstas pelo art. 107, § 6º do ADCT, como as transferências constitucionais para os Estados e Municípios; abertura de créditos extraordinários para atender despesas imprevisíveis e urgentes; despesas com realizações de eleições pela Justiça Eleitoral; outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas e também as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

²⁰ Atualmente o índice inflacionário utilizado é o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) que é medido pelo IBGE, a justificativa da PEC 241/2016 revela que a inflação pode ser corrigida através de outro índice que vier a substituí-lo.

A justificativa que acompanha a PEC 241/2016 afirma que

Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB. Trata-se de mudar a trajetória do gasto público federal que, no período 1997-2015 apresentou crescimento médio de 5,8% ao ano acima da inflação.

Diante desta programação de teto, com crescimento real zero, os índices aplicados às despesas serão ajustados somente pela inflação, se tendo a ideia de retrocesso social, como também a aplicação da reserva do possível, em que o governo através do NRF burla o sistema financeiro e os preceitos constitucionais de investimento em melhorias públicas aos brasileiros, nas palavras de Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior (2016), este congelamento inviabiliza a atuação dos Poderes e dos Órgãos da União pelos próximos 20 anos, indo, portanto, contra o que se prega a ideia de justiça social, pois neste caso, o lado mais fraco (população carente) tende a ficar mais fraco ainda, diante da precariedade do que já existia na efetivação de direitos sociais, como a efetivação do seu núcleo essencial, o mínimo para a existência digna dos seres humanos, protegida e resguardada pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pelos ditames constitucionais do Estado de Bem-Estar Social.

O método de congelamento dos gastos públicos “parte-se de uma premissa inconsistente, qual seja, de que o montante das despesas apurado em 2016 é minimamente adequado para projetar a atuação do poder/órgão pelos próximos vinte anos” (VIERA JUNIOR, 2016, p. 11), restando numa mera ilusão ou até mesmo má-fé do governo em ‘tentar contornar’ o sistema financeiro brasileiro, confirmando ainda seu posicionamento o mesmo autor ratifica que “a grande prejudicada em todo esse processo será a população mais carente do país, que se verá impossibilitada de buscar a reparação de seus direitos que foram lesados ou ameaçados” (VIERA JUNIOR, 2016, p. 11).

Cabe ao Poder Executivo “formular e implementar as políticas públicas que tornarão efetivo o acesso da população a bens e serviços públicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional” (VIEIRA JUNIOR 2016, p. 16) como também elaborar projetos e programas para a execução de promessas

realizadas por meio das eleições, como meio de se fazer efetivar o Estado de Bem-Estar Social.

Após a PEC 241/2016 fica evidente a limitação do Poder Executivo em fazer valer os benefícios/direitos fundamentais a contento da necessidade dos cidadãos, tendo em vista a grande barreira da limitação financeira para as despesas primárias, evidenciando que o governo está se resguardando na cláusula da reserva do possível para fazer com que os direitos sociais não sejam concretizados. Ademais se entende que o período pretendido do NRF é demasiadamente injusto, pois pode ser que em menos de 20 anos a economia volte a crescer, causando de certa forma insegurança financeira para todos os setores econômicos. Reforçando ainda que, o governo está retraindo os investimentos públicos, prolongando por mais tempo a pouca disposição financeira em prol de políticas públicas. Ratificando o entendimento do pouco investimento nas políticas públicas, Vieira Junior (2016, p. 19), assevera que

O estabelecimento de limites para as políticas públicas com base nas despesas efetivamente realizadas no ano de 2016, ano em que se verificou uma das maiores contrações na execução orçamentária, certamente fará [...] que os recursos alocados não assegurarão o mínimo de dignidade dos destinatários.

A aplicação da PEC 241/2016 certamente enfraquecerá mais ainda os direitos fundamentais que deveriam ser a prioridade de investimento do governo, fazendo com que se rompa ainda mais o paradigma de Estado de Bem-Estar Social.

Não obstante a regra geral trazida pela PEC 241/2016, à mesma se contrapõe à CF/88 ao tratar de dois direitos essenciais trazidos pelo art. 6º, e assegurados nos seus planejamentos financeiros pelos art. 198, § 2º, inciso I e art. 212, quais sejam, a saúde e a educação, respectivamente, direitos basilares para a sobrevivência digna da pessoa e seu crescimento intelectual e profissional. O texto Constitucional impõe que a União aplicará anualmente no mínimo 15% da receita líquida corrente do respectivo exercício financeiro para a saúde e para a educação o mínimo de 18% das receitas resultantes de impostos.

A PEC 241/2016 preservou esses percentuais apenas para o ano de 2017 ao instituir que o limite mínimo para a saúde seria 15% do valor líquido arrecadado, e, para a educação o percentual de 18%, todavia esses índices tendem a ser aplicados somente por meio da atualização do índice inflacionário durante os 19

anos seguintes, não ocorrendo desta forma um crescimento real de investimento nessas áreas.

Nas palavras de Vieira Junior (2016, p. 35):

Assim, a partir de 2018, em vez de ser uma função da receita corrente líquida (15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro) no caso da saúde, e de uma função da arrecadação com impostos (18% no caso da União) na educação, os recursos mínimos aplicados nessas duas áreas estratégicas da atuação do Estado brasileiro que buscam assegurar acesso universal a dois dos mais importantes direitos sociais fundamentais, passam a ser uma mera atualização monetária (correção pela variação inflação do ano anterior medida pelo IPCA) dos recursos alocados em 2017.

Representa desta forma uma ameaça ao Estado de Bem-Estar Social das famílias brasileiras, e indo contra o que prega o texto constitucional, deixando o governo de investir o suficiente em direitos essenciais para priorizar o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estaria de outro modo o governo criando uma falsa ilusão de que o NRF trará benefícios para a economia brasileira.

No cenário em que a dívida pública se encontra seria quase impossível revertê-la a um patamar benéfico para o Brasil, através de uma medida tão prolongada de congelamento de gastos, deveria se pensar, segundo Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair (2015, s. p) que “é necessário corrigir distorções, eliminar privilégios injustificáveis e procurar alternativas complementares de distribuição de renda (como a progressividade tributária), mas sempre com o objetivo de aperfeiçoar, não regredir”, pois a supressão dos gastos no tocante aos direitos sociais num período de médio e longo prazo evidencia de que o governo cria medidas para se sobressair do dever constitucional de resguardar estes direitos, pois a problemática surge justamente “[...] quando se tolera que a insuficiência de recursos públicos seja determinante na promoção (ou não) dos direitos jusfundamentais” Juliana Jacob, (2018).

Para Gobetti e Orair (2015) o corte de gastos não representa a garantia do equilíbrio fiscal, se deveria manter o investimento público estabilizado, até mesmo como forma de proteção do Estado de Bem-Estar Social e visualizar uma reforma fiscal que “contribuísse para controlar a despesa, aumentar a receita e, principalmente, melhorar a estrutura tributária – esta sim capaz de alterar as expectativas dos agentes econômicos” (GOBETTI; ORAIR 2015, s. p).

Outra forma de contenção das despesas consideradas justas em prol de todo o sistema social seria a redução do esquema de subsídios tributários e creditícios do governo federal, impondo-se limites aos gastos com pessoal nos poderes do Estado, que implicam muitas vezes em autonomia financeira para aumentar privilégios (GOBETTI; ORAIR 2015, s. p).

Já para o lado das receitas públicas Gobetti e Orair (2015) sinalizam que é “preciso pensar numa reforma que tenha como finalidade não apenas elevar a arrecadação, mas principalmente melhorar a composição da carga tributária – de modo a tornar o sistema de impostos mais justo e mais eficiente ao mesmo tempo”.

A Nota Técnica nº 27/2016 publicada pelo IPEA (2016, p. 26 - 27) entende

[...] que parte expressiva das despesas primárias, objeto da PEC 241/16, reflete a própria atuação do Estado no campo social, pode-se concluir que o **congelamento real dessas despesas por 20 anos representa uma desresponsabilização do Estado com a situação social do país**, com impactos em uma progressiva – e deletéria – desvinculação entre a atuação pública no campo social e a dinâmica de desenvolvimento do país. **Em outras palavras, a configuração da PEC parece ancorar-se em uma concepção de progresso que desconsidera o papel proeminente dos investimentos públicos em educação, saúde, assistência social e cultura no desenvolvimento.** Desse modo, a PEC parece passar ao largo da perspectiva de despesas sociais como um investimento capaz de dinamizar a economia e seu próprio financiamento (grifo nosso).

Portanto, o Estado se encontra em total desapego à materialização do que preceitua o texto constitucional, está, todavia se esquivando de efetivar seus deveres fundamentais resguardado em um Regime Fiscal promíscuo, baseando-se no financeiramente possível ao invés de basear-se nas verdadeiras necessidades para a existência digna da sociedade, que já se encontra em real decadência de direitos, sendo estes ainda mais suprimidos pela alegação de crise econômica.

Em suma o que se percebe é a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social idealizado pelo CF/88, a partir de medidas de austeridade fiscal com complexa e demasiada redução das despesas primárias em razão do pagamento da dívida pública. Não que a dívida pública não seja importante para fortalecimento da economia interna e externa, mas, a partir do momento em que se tem a primazia de um texto constitucional que assegura via de regra a efetivação de direitos fundamentais, estes devem prevalecer acima de qualquer custo, tendo em vista que fala-se do mínimo para a existência digna de seus cidadãos.

Enquanto os gastos públicos estão congelados, há um impedimento do crescimento social e até mesmo econômico do Brasil em termos reais, pois a população e o PIB tendem a crescer ao passar dos anos. Políticas fiscais como a PEC 241/2016 não asseguram estabilidade ao país, implica de todo modo em “uma política deliberada de ajuste da economia por meio de redução de salários e gastos públicos supostamente com o objetivo de reduzir a dívida e aumentar lucros e a competitividade das empresas” Fórum, 21 et. Al. (2016, p. 10).

Uma política fiscal tem um forte impacto na construção/reconstrução do desenvolvimento econômico e social de um país, os reajustes fiscais são determinantes para a distribuição de renda que por sua vez é um fator fundamental no tocante às desigualdades sociais. Logo, diante do cenário atual do Brasil, não se vê uma luz ao fim do túnel com a implantação da PEC 241/2016, pois a mesma tem mostrado ser apenas uma desmitificação da escusa do Estado em não fornecer as condições materiais adequadas à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, observa-se que o NRF deveria dar primazia ao núcleo essencial de sobrevivência dos cidadãos, tendo em vista o paradigma adotado pela CF/88 em normatizar mandamentos de efetividade dos direitos sociais, sob o prisma do princípio da dignidade da pessoa humana. Sem a efetivação destes direitos, cessam as condições de existência dos indivíduos, sendo dever absoluto do Estado fornecê-las em observância ao mínimo existencial.

A partir da premissa da dignidade da pessoa humana e da efetividade dos direitos fundamentais, entende-se que através do NRF o governo está pautado na reserva do possível, ou seja, está se assegurando a gastar nas políticas públicas somente o que tem em disponibilidade nos caixas públicos, seria a aplicação da reserva do possível sobre o elemento fático, submetendo os direitos trazidos pela CF/88 ao grifo da disponibilidade orçamentária, não observando o critério de real razoabilidade de investimentos, indo contra o que se prega o paradigma do Estado de Bem-Estar Social, e, deixando desta forma, de provê o mínimo existencial em contrapartida ao pagamento de juros da dívida pública.

Ademais, demonstrou-se que o processo de remodelagem da economia de um país não é nada fácil, porém, ao instituir medidas de congelamento de gastos

públicos, deve-se pensar inicialmente na efetividade dos direitos consagrados pela CF/88, pois são eles que garantem uma existência digna aos cidadãos. O NRF parece estar atrelado em má-fé governamental, para a não efetivação de direitos sociais, diante da escassez de investimentos por um período demasiadamente grande. A estimativa é que as despesas não cresçam durante 20 anos, apenas atualizem pelos índices inflacionários, enquanto a população cresce todos os dias e as pessoas ficam mais velhas, necessitando assim de mais recursos em áreas básicas, como por exemplo, previdência social, saúde e educação.

Portando, a medida adotada pelo governo para a realocação da economia brasileira, importa em um retrocesso social e dificultará cada vez mais a efetivação dos direitos fundamentais, o que conseqüentemente agravará o desequilíbrio social, pois o NRF demonstra que está atuando na contramão da efetividade desses direitos, deixando-se de observar o enfrentamento dos níveis de desigualdade no âmbito social.

Nesse diapasão esta não seria a única medida que poderíamos seguir para a melhoria da economia, poderia de todo modo adotar, por exemplo, a progressividade tributária, a instituição de novos tributos como forma de crescimento da receita e também a eliminação de privilégios injustificados. Pois, a redução de direitos já consagrados e implantados através de políticas públicas restaria em um retrocesso às disposições constitucionais, o que é vedado por nosso ordenamento jurídico.

Desta forma, o NRF representa uma desresponsabilização por parte do Estado nas esferas sociais, pois a medida desconsidera o papel proeminente do Estado quanto aos investimentos públicos.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, São Paulo, 18.ed. rev. e atual. Editora Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 outubro de 1988, disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 22 ago 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Proposta do governo limita crescimento de gasto público à inflação do ano anterior**. 2016. Disponível

em:<<http://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/510693-PROPOSTA-DO-GOVERNO-LIMITA-CRESCIMENTO-DE-GASTO-PUBLICO-A-INFLACAO-DO-ANO-ANTERIOR.html>> Acesso em 21 ago 2018.

CARDOSO, Gustavo Brígido Bezerra. **Implementação de políticas públicas e deficiência orçamentária**: a reserva do possível. Fortaleza/CE, 2011. Disponível em: <http://uece.br/politicassuece/dmdocuments/gustavo_brigido_bezerra.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

D'ANGELO, Suzi; D'ANGELO, Élcio. **Direitos fundamentais das minorias**: sob o enfoque da Lei 9.882/99, Leme/SP, Editora Anhanguera, 2010.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira. **Direitos sociais no Brasil**: Desafios e Mecanismos para a sua Concretização, Curitiba, Juruá, 2016.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em: 16 maio 2018.

DEUTSCHER BUNDESTAG, (Parlamento Federal Alemão), Trad. de MENDONÇA, Assis. **Lei fundamental da república federal da Alemanha**, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2018

Fórum, 21; et. Al. **Austeridade e retrocesso** - finanças públicas e política fiscal no Brasil, São Paulo, set 2016. 1. ed. ISBN: 9788599138878 Disponível:<<http://brasildebate.com.br/wpcontent/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>> Acesso em 12 ago 2018.

G1 Economia. **Entenda o PIB**. Disponível em:<<http://g1.globo.com/economia/pib-o-que-e/platb/>> Acesso em 16 ago 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R.O. **Fatos e versões sobre a política fiscal**. Revista Política Social e Desenvolvimento. Ano 3, dez, 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/fatos-e-versoes-sobre-a-politica-fiscal/>> Acesso em 02 out 2018.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Rev. Adm. Pública [online]. 2006, vol.40, n.2, pp.201-234. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000200003&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 22 set 2018.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais**, São Paulo, Editora Saraiva, 2012.

JACOB, Juliana. **Direito social à educação**: uma análise a luz da Reserva do Financeiramente Possível e garantia de um mínimo vital existencial. Florianópolis, 2018, Disponível:<<http://emporiododireito.com.br/leitura/direito-social-a-educacao-uma-analise-a-luz-da-reserva-do-financeiramente-possivel-e-a-garantia-de-um-minimo-vital-existencial>> Acesso em: 16 Jul 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**, São Paulo, 18. ed., Editora Saraiva, 2014.

MASSON, Nathalia. **Manual do direito constitucional**, Salvador, Editora Juspodivm, 2013.

_____. **Manual do direito constitucional**, Salvador, 3.ed., Editora Juspodivm, 2015.
MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, São Paulo, 30.ed., Editora Atlas, 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**, São Paulo, 9.ed. rev. e atual. , Editora Método, 2014.

SANTOS, Rebecca Mazzuchell dos. **O conceito da reserva do possível nas decisões judiciais**. Cadernos de iniciação científica. Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 7, p. 79, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang 2008. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**
Disponível em:<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf> Acesso em: 15 maio 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais – orçamento e reserva do possível**, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2011.

_____. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre, 11.ed., Livraria do Advogado, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul. 1989. ISSN 2238-5177. Disponível<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>>. Acesso em: 29 abr 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v177.1989.46113>.

VIEIRA JÚNIOR, R. J. A. **As Inconstitucionalidades do “novo regime fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 53, de 2016). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 jul 2018.

PAIVA, Andrea Barreto de; et. Al., **O Novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no brasil**. Brasília, 2016, Nota Técnica nº 27. Disponível<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28588> Acesso em 20 jul 2018.