

20. EC 95/2016 – EMENDA CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL?

CONSTITUTIONAL AMENDMENT 95/2016 – UNCONSTITUTIONAL CONSTITUTIONAL AMENDMENT?

Cláudia Toledo¹
Moisés Paulo dos Santos Jr.²
Karine Barbosa³

Resumo

O artigo trata de projeto de pesquisa BIC/UFJF em andamento. Realiza-se o exame da constitucionalidade ou não da EC 95/2016, à luz dos argumentos colocados pela doutrina e especialmente aqueles trazidos pelas sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), algumas delas ajuizadas desde o momento em que a emenda ainda era uma proposta (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados e PEC 55/2016 no Senado). A EC 95/2016 ficou popularmente conhecida como “emenda do teto”, por ter instaurado Novo Regime Fiscal no país, pelo qual (i) fixou-se o limite máximo para os gastos públicos da União relativos às despesas primárias e (ii) congelou-se, por 20 anos, o valor destinado a essas despesas, o qual sofrerá apenas reajuste com base na taxa inflacionária anual estabelecida pelo índice IPCA. A fundamentação da emenda é centrada basicamente no argumento econômico de desequilíbrio das contas públicas, que teria sido gerado por gastos excessivos do governo. A EC 95/2016 teria então a finalidade de rever tais gastos para recuperação da economia nacional. Neste projeto, visa-se ao exame da constitucionalidade ou não da emenda especialmente no que se refere ao tratamento destinado aos direitos fundamentais sociais à saúde e educação. Antes da EC 95/2016, investia-se, para o custeio desses direitos, o mínimo constitucional respectivamente de 15% e 18% da receita corrente líquida advinda da arrecadação anual de impostos pela União (art. 198, § 2º, inc. I e art. 212 da CF/88). A EC 95/2016 determinou o congelamento por 20 anos dos valores das aplicações mínimas em saúde e educação calculados em 2017, transformando então em “teto”, o que antes era “piso”. Há sete ações diretas de inconstitucionalidade em curso no STF: ADI 5633, ADI 5643, ADI 5655, ADI 5658, ADI 5680, ADI 5715, ADI 5734. Para a análise da constitucionalidade da EC 95/2016 quanto ao tratamento que destina aos direitos fundamentais sociais, planejaram-se pesquisas bibliográfica e empírica. Na pesquisa bibliográfica, procedeu-se à abordagem analítico-interpretativa, com metodologia dedutiva, dos referenciais teóricos Robert Alexy e Ingo Sarlet, tendo-se examinado também, dentre outras, as obras de Virgílio Afonso da Silva (relativas à noção de núcleo essencial dos direitos fundamentais) e de Élica Graziane Pinto (relativas ao controle judicial de políticas públicas). Na pesquisa empírica, verificou-se o andamento processual das sete ADIs no STF, constatando estarem todas elas conclusas para decisão da relatora Ministra Rosa Weber. Todas as petições iniciais dessas ADIs foram lidas e fichadas, destacando-se, como exposto, os argumentos empregados na sustentação da inconstitucionalidade da abordagem feita aos direitos fundamentais sociais. Foram também estudados e fichados os sete pareceres da Procuradoria Geral da República constantes das ADIs. Neste momento, realiza-se a leitura da bibliografia complementar, visando-se à identificação, na doutrina, de propostas alternativas

¹ Professora Associada da Faculdade de Direito – UFJF; Coordenadora do projeto de iniciação científica BIC/UFJF.

² Aluno do curso de graduação em Direito – UFJF.

³ Aluna do curso de graduação em Direito – UFJF.

ao congelamento dos gastos sociais como forma de restabelecimento da economia nacional.

Palavras-chave: Emenda Constitucional; Direitos Fundamentais Sociais; Inconstitucionalidade

Abstract

This article concerns a BIC/UFJF research project in progress. There is the exam of the constitutionality or not of EC 95/2016, in the light of the arguments put forward by the doctrine and especially those brought by the seven Direct Unconstitutionality Actions/lawsuits (Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs) filed in Brazilian Constitutional Court (Supremo Tribunal Federal – STF) since the amendment was still a proposal (PEC 241/2016 in the Chamber of Deputies and PEC 55/2016 in the Senate). EC 95/2016 became popularly known as the "emenda do teto" ("ceiling amendment"), because it established a New Tax System in the country, by which (i) the ceiling for the Union's public spending on primary expenditures is fixed, and (ii) the value for these expenses is frozen for 20 years – it will only be readjusted based on the annual inflation rate established by the IPCA index. The reasoning of the amendment is basically focused on the economic argument of imbalance in public accounts, caused by excessive government spending. EC 95/2016 would then have the purpose of reviewing such expenditure for the recovery of the national economy. This project aims to analyze the constitutionality or not of the amendment, especially regarding the treatment of fundamental social rights to health and education. Prior to EC 95/2016, the constitutional minimum of 15% and 18% of the revenue of the annual tax collection by the Union was invested for the compliance with these rights (art. 198, § 2, I; art. 212 of the Federal Constitution/88). EC 95/2016 determined the freezing of the minimum spending on health and education calculated in 2017. There are seven direct unconstitutionality actions/lawsuits in progress in the STF: ADI 5633, ADI 5643, ADI 5655, ADI 5658, ADI 5680, ADI 5715, ADI 5734. For the analysis of the constitutionality or unconstitutionality of EC 95/2016 regarding the treatment that it assigns to fundamental social rights, bibliographical and empirical researches were planned. By applying the deductive method in the bibliographical research, there was the analytical-interpretative approach of the theoretical references Robert Alexy and Ingo Sarlet. Among others, the works of Virgílio Afonso da Silva (concerning the notion of essential core of the fundamental rights) and Élide Graziane Pinto (related to judicial control of public policies) were also studied. In the empirical research, the procedural progress of the seven ADIs in STF was verified, all of which are concluded for judgement by Minister Rosa Weber. All the ADIs statements of claim were analyzed, with emphasis on the arguments grounding the amendment unconstitutional approach to fundamental social rights. The seven legal advices of the Public Prosecutor's Office of the Republic in the ADIs were also examined. At this moment, the complementary bibliography is read, aiming at the identification, in the doctrine, of alternative proposals to the freezing of social expenses as a way of restoring the national economy.

Keywords: Constitutional Amendment; Fundamental Social Rights; Unconstitutionality

Introdução

No prazo recorde de seis meses (entre junho e dezembro de 2016), foi elaborada a EC 95/2016, que instaurou Novo Regime Fiscal no país. A emenda constitucional ficou conhecida como “emenda do teto”, por ter fixado teto máximo para os gastos públicos da União com

despesas primárias⁴, congelando por 20 anos o investimento nessas áreas, o qual será apenas reajustado conforme taxa de inflação calculada pelo índice IPCA.

A fundamentação da emenda é centrada basicamente no argumento econômico de desequilíbrio das contas públicas gerado por gastos excessivos do governo de então⁵. A EC 95/2016 teria assim a finalidade de rever tais gastos para recuperação da economia nacional.

A repercussão social dessa emenda é notória, considerando-se tanto a efetiva crise político-econômica vivenciada pelo país desde 2014, quanto as consequências do congelamento por longo prazo do investimento público nos direitos fundamentais sociais, em um país no qual mais de 70% da população utiliza serviços públicos de saúde e mais de 85% frequenta a rede pública de ensino (IBGE, 2017).

Desde a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241) apresentada, em junho/2016, na Câmara dos Deputados, foram propostas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), que atualmente totalizam sete ações judiciais:

ADI 5633 (Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, Anamatra; Associação dos Juizes Federais do Brasil, Ajufe);

- **ADI 5643** (Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal, FENASEPE);
- **ADI 5655** (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, CONAMP; Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, ANPT; Associação Nacional dos Procuradores da República, ANPR);
- **ADI 5658** (Partido Democrático Trabalhista, PDT);
- **ADI 5680** (Partido Socialismo e Solidariedade, PSOL);
- **ADI 5715** (Partido dos Trabalhadores, PT);
- **ADI 5734** (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE).

Neste projeto, visa-se à investigação da constitucionalidade ou não da EC95/2016 no que se refere às alterações realizadas no tratamento dos direitos fundamentais sociais à saúde e educação. Anteriormente à emenda constitucional, o custeio desses direitos, disciplinado nos art. 198, § 2º, inc. I e art. 212 da CF/88, fixava o investimento mínimo de respectivamente 15% e 18% da receita corrente líquida (resultante da arrecadação anual de impostos) da União. A EC 95/2016 determinou que os valores relativos ao mínimo constitucional destinado à saúde e educação em 2017 fiquem congelados por 20 anos, sofrendo apenas reajuste pela taxa anual de inflação conforme o índice IPCA.

Para tanto, planejaram-se pesquisas bibliográfica e empírica.

Na pesquisa bibliográfica, de abordagem analítico-interpretativa com emprego do método dedutivo, utilizaram-se como marcos teóricos Robert Alexy e Ingo Sarlet, identificando-se em suas obras os principais argumentos doutrinários relacionados aos direitos fundamentais em geral e aos direitos fundamentais sociais em particular. Foram também particularmente examinadas, dentre outras, as obras de Virgílio Afonso da Silva (em relação à noção de núcleo essencial dos direitos fundamentais) e de Élica Graziane Pinto (em relação ao controle judicial de políticas públicas).

⁴ Despesas correspondentes ao conjunto de gastos que possibilitam a oferta de serviços públicos à sociedade, podendo ser obrigatórias (como gastos com pessoal, benefícios previdenciários, custeio e capital) ou discricionárias (como investimentos em infraestrutura). Prefeitura de São Paulo. *Portal da Transparência*. Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Lists/Glossario/DispForm.aspx?ID=83> Acesso em: 15 dez. 2018

⁵ O Partido dos Trabalhadores (PT) ocupava a presidência do país desde 2003 (gestão de Lula de 2003 a 2011; gestão de Dilma desde 2012 até aquele momento).

Na pesquisa empírica, verificou-se o andamento processual das sete ADIs no STF, constatando estarem todas elas conclusas para decisão da relatora Ministra Rosa Weber. Todas as petições iniciais dessas ADIs foram lidas e fichadas, destacando-se, como exposto, os argumentos empregados na sustentação da inconstitucionalidade da abordagem dos direitos fundamentais sociais. Foram também estudados e fichados os sete pareceres da Procuradoria Geral da República constantes das ADIs.

Atualmente, procede-se à leitura da bibliografia complementar, buscando-se os principais argumentos doutrinários presentes no debate relativo à inconstitucionalidade da EC 95/2016. Visa-se, em especial, à identificação, na doutrina, de propostas alternativas ao congelamento dos gastos sociais como forma de restabelecimento da economia nacional.

I. Argumentos fundamentadores da inconstitucionalidade da EC 95/2016

Na sustentação da inconstitucionalidade da emenda, destacam-se, na doutrina e na justificação das petições iniciais das sete ADIs em curso no STF, os seguintes argumentos:

- Saúde e educação são direitos fundamentais sociais e, como tais, são conteúdo de cláusulas pétreas, cuja restrição somente é permitida até o limite do núcleo essencial do direito fundamental declarado (SILVA, 2014). O congelamento dos gastos públicos por 20 anos afeta o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais à saúde e educação;
- A situação se agrava ainda pelo fato de o ano de 2016, que serviu como base para o cálculo do mínimo constitucional de 2017⁶ (o qual ficará congelado por 20 anos), ter sido um ano de séria crise econômica, em que houve sérios contingenciamentos. Isso significa a perpetuação, por prazo vintenário, de reduções de despesas e cortes circunstanciais a um momento marcadamente crítico (ADI 5643, Petição inicial);
- A Constituição Federal/88 estrutura o Brasil como Estado Social Democrático de Direito. Esse modelo de Estado tem como um dos seus elementos definidores a proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais, marcados pela progressividade na sua implementação (BONAVIDES, 2009; SIMÕES, 2013; NOVAIS, 2010). A paralisação do investimento nos serviços públicos de saúde e educação contraria a implementação progressiva desses direitos, bem como a devida interpretação ampliativa dos direitos fundamentais (PINTO, XIMENES, 2018);
- O congelamento dos gastos públicos por 20 anos, independentemente de aumento da arrecadação tributária durante esse período em caso de recuperação econômica nacional, representa retrocesso em relação ao status quo ante, caracterizando desrespeito aos princípios da proibição do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente relativos aos direitos fundamentais sociais (ADI 5643, Petição inicial);
- Quanto maior a taxa de crescimento do PIB, maior a redução da proporção de investimentos em saúde em relação ao PIB ao longo do tempo. Assim, com uma taxa de crescimento de 1%, a proporção será de 1,22% do PIB de investimentos em saúde em 2036. E com 2% do PIB, ela será de apenas 0,84%. No tocante ao piso de gastos com saúde, se o Brasil experimentar um crescimento médio de 2,5% ao ano, em 2026, o piso de gastos com saúde corresponderá a 12% da RCL; e em 2036, a 9,4%. Além disso, a população, que hoje é de 206 milhões, chegará a 226 milhões em 2036. A despeito do envelhecimento populacional e do aumento de 20 milhões de pessoas, o investimento em saúde permanecerá o

⁶ Assim, o valor pago às despesas primárias em 2016 foi corrigido em 7,2% no ano de 2017 e, a partir de então, esse valor será meramente reajustado pela variação do índice IPCA.

mesmo (reajustado apenas pela inflação), do que decorre redução progressiva no montante destinado a cada pessoa. O orçamento federal de 2016 previa a aplicação de R\$ 519 por pessoa. Em função do crescimento populacional, em 2036, os gastos federais per capita com saúde se reduzirão para R\$ 411. Por isso, a EC 95/2016 estabelece, em verdade, um “piso deslizante” de gastos com a saúde (ADI 5658, Petição inicial; ADI 5680, Petição inicial);

- O mesmo piso deslizante ocorre em relação ao direito à educação, pois, se tivermos um crescimento médio no PIB de 2,5% ao ano, o piso de gastos federais com a educação corresponderá, em 2026, a 14,4% da RCL, e, em 2036, a 11,3%. Essa redução dos gastos mínimos com educação ocorrerá a despeito de o investimento público por aluno no país ser ainda muito pequeno. O Brasil aplica anualmente cerca de US\$ 3.000 de recursos públicos para cada aluno da educação básica (dados de 2012). Porém, em média, os países da OCDE investem US\$ 8.200 por aluno da educação básica (ADI 5658, Petição inicial);
- As medidas propostas consideram que a forma exclusiva de enfrentar a crise fiscal é o congelamento dos gastos sociais, a ensejar, portanto, restrições de direitos, ao mesmo tempo em que mantêm intocados os questionamentos sobre os limites dívida pública e seu regime de juros, os quais efetivamente representam a razão maior do comprometimento do Orçamento da União (ADI 5655, Petição inicial);
- Cabe, assim, ao poder judiciário a revisão da emenda, em cumprimento ao dever de controle recíproco entre os poderes, conforme o sistema de freios e contrapesos integrante do princípio da separação dos poderes.

II. *Argumentos fundamentadores da constitucionalidade da EC 95/2016 nos Pareceres da Procuradoria Geral da República (PGR)*

Os argumentos da PGR no sentido da constitucionalidade da EC 95/2016 no que se refere ao tratamento destinado aos direitos fundamentais sociais à saúde e educação são não apenas semelhantes, mas literalmente os mesmos, a partir do primeiro parecer em que foram expostos, relativo à ADI 5655. Em síntese, resumem-se aos seguintes:

- A EC 95/2016 “não atinge o núcleo essencial dos direitos fundamentais à saúde e à educação. Isso porque ela não elimina ou esvazia nenhum direito fundamental. Inclusive, não houve nenhum corte de despesa específico” (ADI 5655, Parecer N.º 515/2018-SFCONST/PGR; ADI 5658, Parecer N.º 512/2018-SFCONST/PGR; ADI 5680, Parecer N.º 511/2018-SFCONST/PGR; ADI 5715, Parecer N.º 506/2018-SFCONST/PGR; ADI 5734, Parecer N.º 513/2018-SFCONST/PGR);
- O que “se veda é o aumento das despesas primárias, mas não a gestão do orçamento e a destinação de verbas públicas à promoção dos direitos sociais” (ADI 5655, Parecer N.º 515/2018-SFCONST/PGR; ADI 5658, Parecer N.º 512/2018-SFCONST/PGR; ADI 5680, Parecer N.º 511/2018-SFCONST/PGR; ADI 5715, Parecer N.º 506/2018-SFCONST/PGR; ADI 5734, Parecer N.º 513/2018-SFCONST/PGR);
- Assim, cabe “ao Executivo, respeitado o teto dos gastos públicos, alocar as receitas aos serviços públicos de saúde e de educação”, de acordo com o crescimento populacional (ADI 5655, Parecer N.º 515/2018-SFCONST/PGR; ADI 5658, Parecer N.º 512/2018-SFCONST/PGR; ADI 5680, Parecer N.º 511/2018-SFCONST/PGR; ADI 5715, Parecer N.º 506/2018-SFCONST/PGR; ADI 5734, Parecer N.º 513/2018-SFCONST/PGR);

- Em períodos de “retração financeira, os administradores e legisladores veem-se obrigados a reduzir o nível de oferecimento desses serviços em prol do equilíbrio orçamentário e do controle das contas públicas”. Por esse motivo, “o poder constituinte derivado consignou a necessidade de congelamento global de gastos com o objetivo de restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” (ADI 5655, Parecer N.º 515/2018-SFCONST/PGR; ADI 5658, Parecer N.º 512/2018-SFCONST/PGR; ADI 5680, Parecer N.º 511/2018-SFCONST/PGR; ADI 5715, Parecer N.º 506/2018-SFCONST/PGR; ADI 5734, Parecer N.º 513/2018-SFCONST/PGR);
- A “análise da viabilidade de concretização dos direitos sociais cabe primordialmente ao Legislativo”, devendo o poder judiciário ater-se a verificar “se o núcleo dos direitos sociais em questão foi desrespeitado, de modo a não invadir as escolhas políticas realizadas democraticamente pelo poder constituinte reformador” (ADI 5655, Parecer N.º 515/2018-SFCONST/PGR; ADI 5658, Parecer N.º 512/2018-SFCONST/PGR; ADI 5680, Parecer N.º 511/2018-SFCONST/PGR; ADI 5715, Parecer N.º 506/2018-SFCONST/PGR; ADI 5734, Parecer N.º 513/2018-SFCONST/PGR);
- O “estabelecimento de limite global dos gastos públicos por período de tempo não anula ou esvazia os direitos fundamentais”, pois o “financiamento desses direitos está garantido, assim como os pisos mínimos de investimento em saúde e educação, de maneira que a esfera mínima de proteção está preservada” (ADI 5655, Parecer N.º 515/2018-SFCONST/PGR; ADI 5658, Parecer N.º 512/2018-SFCONST/PGR; ADI 5680, Parecer N.º 511/2018-SFCONST/PGR; ADI 5715, Parecer N.º 506/2018-SFCONST/PGR; ADI 5734, Parecer N.º 513/2018-SFCONST/PGR).

III. Resultados Parciais do Projeto de Pesquisa

Embora a pesquisa esteja em andamento, podem-se destacar algumas conclusões parciais.

Em primeiro lugar, a afetação do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais à saúde e educação é não apenas declarada nas petições iniciais das ADIs e na doutrina examinada, mas comprovada em estudos em que se faz a demonstração estatística, fundada na projeção de dados reais e atuais, do piso deslizante gerado pela EC 95/2016, com a progressiva redução percentual do investimento público naqueles direitos e efetivo descumprimento do piso (mínimo) constitucional.

Os pareceres da PGR são, além de literalmente repetitivos, baseados muito mais em afirmações do que em argumentos. Entretanto, afirmações não são fundamentos, mas, ao contrário, precisam ser fundamentadas para se tornarem argumento justificador de alguma proposição. A PGR limita-se a afirmar não ter havido afetação do núcleo essencial dos direitos fundamentais pelo simples fato de não se ter eliminado o custeio desses direitos, mas apenas vedado o seu aumento. Ora, não se garantem direitos sem investimento financeiro. A redução desse investimento pode realmente não extinguir o direito fundamental social, mas interfere na sua prestação e o que se limita, no tocante a direitos fundamentais (que são cláusulas pétreas), obviamente não é a sua eliminação, mas a afetação do seu núcleo essencial. Como exposto, houve a demonstração matemática dessa afetação.

Entretanto, talvez o maior equívoco identificado nas alegações feitas nos pareceres da PGR tenha sido a absoluta distorção realizada na justificação da não competência do poder judiciário para intervir na decisão do poder legislativo declarando a inconstitucionalidade da EC 95/2016. Segundo a PGR,

“evidenciada a intenção do poder constituinte originário de controlar as despesas públicas com saúde e educação, o pedido de exclusão desses gastos do limite previsto no art. 107 do ADCT caminha na contramão da vontade do legislador e acarreta atuação efetivamente positiva do Judiciário, em descompasso com o princípio da separação dos poderes.” (ADI 5658, Parecer N.º 512/2018 – SFCONST/PGR)

Ocorre que a PGR simplesmente identificou piso constitucional com “controle de despesa”. Ora, piso constitucional, como todo “piso”, é limite mínimo e não “teto máximo”. Isto é, trata-se do investimento mínimo em saúde e educação, e não do teto máximo dessa despesa. Não é necessário, portanto, elevado esforço hermenêutico para se perceber que a finalidade do legislador originário foi garantir uma aplicação elementar da verba pública nesses direitos fundamentais e não limitar um investimento máximo neles.

Desse modo, se o teto máximo estipulado pela EC 95/2016 afeta o custeio mínimo desses direitos, é inteiramente compatível com a teleologia da norma constitucional e com a vontade do legislador originário a declaração da inconstitucionalidade daquela emenda constitucional. Tal declaração não apenas não acarreta “atuação efetivamente positiva do Judiciário”, como se trata de revisão devida de ato legislativo, em cumprimento ao sistema de freios e contrapesos que compõe o princípio da separação dos poderes.

Entretanto, sendo a crise econômica uma realidade nacional, ela deve ser superada. O equilíbrio das contas públicas e aumento de reservas podem ser obtidos tanto com a contenção de despesas, quanto com o aumento de receitas. Para tanto, reforma tributária é imprescindível, sendo elementar uma tributação com caráter progressivo, que pode ser estabelecido em diferentes frentes, tais como:

- Majoração da alíquota relativa ao imposto sobre herança (ITCMD) a patamares de vários dos países centrais no mundo, onde a alíquota chega a 55% (Japão) e 40% (EUA), enquanto no Brasil ela é de 4% (*World Inequality Report 2018*);
- *Tributação de dividendos* pagos pelas empresas a seus acionistas. Entre os países da OCDE, apenas Brasil e Estônia oferecem isenção tributária aos acionistas (ONU-BR, Nações Unidas no Brasil, 2016);
- Reestruturação de *incentivos fiscais de refinanciamento* de débitos de tributos, que representam renúncias fiscais bilionárias. Em 2017, a renúncia ultrapassou R\$ 400 bilhões, valor superior àquele destinado às despesas com saúde e educação (PINTO, 2018).

Conclusões

Esta pesquisa busca verificar a constitucionalidade da EC 95, elaborada em 2016 pelo poder legislativo federal, a partir de proposta do poder executivo, que instaurou Novo Regime Fiscal no país. Houve fixação de limite máximo para os gastos públicos da União relativos às despesas primárias e congelamento de tais gastos por 20 anos, período durante o qual serão apenas reajustados pela taxa inflacionária. Foram propostas sete Ações de Declaração de Inconstitucionalidade contra essa emenda.

Da análise do tratamento doutrinário destinado aos direitos fundamentais e especificamente à EC 95/2016, bem como do exame dos argumentos expostos nas petições iniciais daquelas ADIs e nos pareceres da Procuradoria Geral da República delas constantes, identificou-se como devida a declaração de inconstitucionalidade da emenda. O impacto do limite e congelamento dos gastos públicos destinados ao financiamento dos direitos fundamentais sociais à saúde e educação ultrapassa a barreira do seu núcleo essencial, chegando a reduzir o investimento nesses direitos a valor aquém do piso constitucional.

Realiza-se, neste momento da pesquisa, investigação propositiva na doutrina de contribuições alternativas para o reequilíbrio das contas públicas, não por meio de restrição excessiva de direitos intangíveis, advinda de cortes desproporcionais no seu financiamento, mas pelo aumento de receita pública a partir da instauração de tributação progressiva, com medidas como majoração da alíquota relativa ao imposto sobre herança, cobrança de tributos sobre dividendos e reestruturação de incentivos fiscais de refinanciamento de débitos de tributos.

Referências

Agência Brasil. (2017). Educação. Acedido em 15 de dezembro de 2018, em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-12/ensino-basico-tem-735-dos-alunos-em-escolas-publicas-diz-ibge>

ALEXY, Robert. *Constitutional Rights and Constitutional Review*. In: HIMMA, Kenneth Einar; SPAIC, Bojan (ed.). *Fundamental Rights, Justification and Interpretation*. Haia: Eleven International Publishing, p. 63-74, 2016.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200> Acesso em: 22 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5643. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5119673> Acesso em: 25 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5655. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=620262910&prcID=5130141#> Acesso em: 25 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872> Acesso em: 01 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574> Acesso em: 10 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5203351> Acesso em: 03 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5734. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5215453> Acesso em: 20 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N° 514/2018 - SFCONST/DF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5633EC95.pd.pdf/view> Acesso em: 15 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5643. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N.º 507 /2018 – SFCONST/PGR. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339061831&ext=.pdf> Acesso em: 15 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5655. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N.º 515/2018 – SFCONST/PGR. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339067808&ext=.pdf> Acesso em: 15 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N.º 512/2018 – SFCONST/PGR. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339068914&ext=.pdf> Acesso em: 17 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N.º 511/2018 – SFCONST/PGR. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339061966&ext=.pdf> Acesso em: 15 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N.º 506/2018 – SFCONST/PGR. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339061832&ext=.pdf> Acesso em: 15 fev. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5734. Relatora: Ministra Rosa Weber. Parecer Procuradoria Geral da República N.º 513/2018 – SFCONST/PGR. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339061830&ext=.pdf> Acesso em: 15 fev. 2019

COMPARATO, Fábio Konder; PINTO, Élide Graziane. Custeio mínimo dos direitos

fundamentais, sob máxima proteção constitucional. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao-cf> Acesso em: 29 ago. 2018

COMPARATO, Fábio Konder; TORRES, Heleno Taveira; PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis> Acesso em: 04 set. 2018

DHESCA BRASIL. Relatoria especial dos impactos da política econômica sobre os direitos humanos. Disponível em: <http://austeridade.plataformadh.org.br/> Acesso em: 14 ago. 2018.
LOUREIRO, João Carlos. Pauperização e prestações sociais na idade da austeridade: a questão dos três D's (dívida, desemprego, demografia) e algumas medidas em tempo de crise(s). Boletim da Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra, 2014.

NOVAIS, J.R. Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010.

ONU-BR, Nações Unidas no Brasil (2016). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-e-paraiso-tributario-para-super-ricos-diz-estudo-de-centro-da-onu/> Acesso em: 15 dez. 2018.
OSKOZ, J. Crisis y Recortes en Derechos Humanos: la defensa de los derechos humanos em tempos de crisis. Madri: Catarata, 2013.

PINTO, Élide Graziane. Gasto fiscal (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal?. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal> Acesso em: 11 set. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal em prol do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. In: BUISSA, L.; RIEMANN, S.; MARTINS, R. L. Direito e Finanças Públicas nos 30 Anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018.

PINTO, Élide Graziane. Mínimos minorados na iminência do seu congelamento por 20 anos. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-25/contas-vista-minimos-minorados-iminencia-congelamento-20-anos> Acesso em: 28 ago. 2018.

PINTO, Élide Graziane. Sistema de freios e contrapesos desbalanceado piora o ajuste fiscal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-14/contas-vista-sistema-freios-contrapesos-desbalanceado-piora-desajuste-fiscal> Acesso em: 21 nov. 2018.

PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não teto de gastos em saúde. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto> Acesso em: 21 ago. 2018.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. Educação & Sociedade. Campinas, v. 39, n.º. 145, p.980-1003, 2018.

Prefeitura de São Paulo. Portal da Transparência. Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Lists/Glossario/DispForm.aspx?ID=83> Acesso em: 15

dez. 2018

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Economia para poucos: impactos da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais como “cláusulas pétreas”. Cadernos de Direito, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 1988.

SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIMÕES, Carlos. Teoria e Crítica dos Direitos Sociais: O Estado Social e o Estado Democrático de Direito. São Paulo: Cortez, 2013

SOTELO, I. El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive. Madri: Trotta, 2010. World Inequality Lab (2018). World Inequality Report 2018. Disponível em: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> Acesso em: 15 dez. 2018.