

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**RAFAELA RAUPP WILHELM**

**A CRISE ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA E A CONCRETIZAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTITUCIONAIS  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2023

**RAFAELA RAUPP WILHELM**

**A CRISE ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA E A CONCRETIZAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTITUCIONAIS  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas  
Machado de Assis, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro

Santa Rosa  
2023

**RAFAELA RAUPP WILHELM**

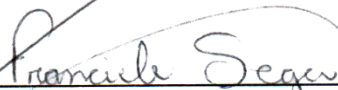
**A CRISE ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA E A CONCRETIZAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTITUCIONAIS  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas  
Machado de Assis, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof.<sup>a</sup> Ms.<sup>a</sup> Raquel Luciene Sawitzki Callegaro – Orientador(a)



Prof.<sup>a</sup> Ms.<sup>a</sup> Franciele Seger



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 05 de julho de 2023.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à todas as pessoas que estiveram ao meu lado durante toda a faculdade, em especial aos meus pais que, desde cedo, me ensinaram o valor da educação e me mostraram, com muita paciência e amor, que não há limites para a busca de um sonho, para se querer sempre mais da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, enriquecendo o meu processo de aprendizado. Aos professores e orientadora, pelo seu conhecimento, orientação e apoio ao longo dessa jornada. Aos meus familiares, pelo amor incondicional, incentivo e suporte ao longo de todos esses anos. Vocês foram uma fonte constante de inspiração e força, sempre acreditando em mim e encorajando-me a perseguir meus sonhos. Aos meus amigos e colegas por compartilhar risadas, momentos de estudo e desafios. Sua presença e amizade tornaram a jornada acadêmica mais leve e prazerosa. Por fim, agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, desempenharam um papel significativo na minha formação acadêmica e pessoal. Este trabalho não seria possível sem o apoio e colaboração de cada um de vocês.

“A persistência realiza o impossível.” –  
Provérbio Chinês

## RESUMO

O presente trabalho de curso tem como temática analisar a crise orçamentária do Estado e seu impacto na concretização das políticas públicas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A temática delimitou-se a fim de explorar os principais fatores quanto ao orçamento público, à efetivação das políticas públicas e às flexibilizações orçamentárias. Com enfoque especial à proteção dos direitos fundamentais diante da crise orçamentária e com determinada ênfase na pandemia da Covid-19. Dessa maneira, o objetivo primordial deste estudo reside em compreender o posicionamento adotado pelo Estado brasileiro perante uma crise orçamentária, com o intuito de examinar seu papel como garantidor de políticas públicas constitucionais, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos em diversos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. De maneira mais específica, objetivou-se estabelecer uma relação entre o orçamento do Estado em paralelo com a efetivação das políticas públicas, investigar a conceituação de crise e seu impacto nos princípios e direitos constitucionais, bem como, analisar o posicionamento dos tribunais brasileiros e a judicialização das políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial e à reserva do possível. Para tanto, serão apresentados os princípios e direitos constitucionais relevantes para o tema, destacando-se, especialmente, a proibição de retrocesso social e o dever de progressividade. Além disso, serão discutidas possíveis soluções para mitigar os efeitos da crise orçamentária e assegurar a efetivação das políticas públicas constitucionais. Estabelecer-se-á, ainda, um contraponto com a judicialização das políticas públicas, o mínimo existencial e a reserva do possível. A problemática central que orienta este estudo é: a crise orçamentária do Estado pode interferir na implementação das políticas públicas sociais e resultar em um retrocesso? A pesquisa embasou-se em revisões bibliográficas, com método de investigação observacional. Por fim, é pertinente ressaltar que este trabalho visa contribuir para o debate acerca da importância do equilíbrio econômico e da gestão eficiente dos recursos públicos na garantia dos direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**Palavras-chave:** crise orçamentária – políticas públicas – posicionamento do Tribunal – judicialização das políticas públicas.

## ABSTRACT

The present coursework aims to analyze the budget crisis of the State and its impact on the implementation of public policies provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. The theme was delimited in order to explore the main factors regarding public budget, the effectiveness of public policies, and budget flexibilities. Special emphasis is given to the protection of fundamental rights in the face of the budget crisis, with a particular focus on the Covid-19 pandemic. Thus, the primary objective of this study is to understand the stance adopted by the Brazilian State in the face of a budget crisis, in order to examine its role as a guarantor of constitutional public policies, in accordance with the principles and guidelines established in various articles of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. More specifically, the aim was to establish a relationship between the State's budget and the implementation of public policies, investigate the conceptualization of crisis and its impact on constitutional principles and rights, as well as analyze the position of Brazilian courts and the judicialization of public policies related to the existential minimum and the reserve of the possible. Therefore, the relevant constitutional principles and rights for the topic will be presented, with a special focus on the prohibition of social retrogression and the duty of progressivity. In addition, possible solutions to mitigate the effects of the budget crisis and ensure the implementation of constitutional public policies will be discussed. Furthermore, a counterpoint will be made with the judicialization of public policies, the existential minimum, and the reserve of the possible. The central problem guiding this study is: can the State's budget crisis interfere with the implementation of social public policies and result in regression? The research was based on literature reviews, using an observational research method. Finally, it is pertinent to emphasize that this work aims to contribute to the debate on the importance of economic balance and efficient management of public resources in guaranteeing the social rights provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988.

**Keywords:** budget crisis – public policies – court's stance – judicialization of public policies.



## **LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS.**

§ – Parágrafo

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgR – Agravo Regimental

ARE – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário

Art. – Artigo

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

Nº – Número

OMS – Organização Mundial de Saúde

PIB – Produto Interno Bruto

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais

PPA – Plano Plurianual

RE – Recurso Extraordinário

SARS-CoV-2 – Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus 2

STF – Superior Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 A CRISE ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO .....</b>	<b>15</b>
1.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ....	15
1.2 FLEXIBILIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19 .....	23
<b>2 A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>33</b>
2.1 A (IN)EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS CONSTITUCIONAIS .....	33
2.2 A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E O DEVER DE PROGRESSIVIDADE .....	40
<b>3 INTERFERÊNCIA DA CRISE ORÇAMENTÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....</b>	<b>48</b>
3.1 POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS E A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....	48
3.2 A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL .....	55
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

É amplamente reconhecido que o Estado brasileiro enfrenta recorrentes crises orçamentárias, as quais muitas vezes limitam sua capacidade de implementar plenamente as políticas públicas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No entanto, é fundamental ressaltar que a existência dessas crises não deve servir como escusa para a inefetividade das políticas públicas.

Nesse liame, a presente pesquisa tem como temática analisar a crise orçamentária do Estado e sua interferência na concretização das políticas públicas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Explorando-se nesse aspecto, como a crise orçamentária afeta a efetivação dos princípios e direitos constitucionais, especialmente no que se refere à dignidade da pessoa humana. A pesquisa considera um recorte temporal que engloba tanto o contexto anterior à pandemia da Covid-19 quanto o momento pós-pandêmico.

Diante desse cenário, é que surgiu o problema central desta pesquisa: a crise orçamentária do Estado pode interferir na concretização das políticas públicas sociais e gerar um retrocesso? Para responder a essa questão, foram levantadas hipóteses que abordam a crise orçamentária, o dever do Estado diante das políticas públicas e a proibição de retrocesso no sistema jurídico-constitucional.

O objetivo primordial da pesquisa foi compreender o posicionamento do Estado, diante da crise orçamentária, considerando-se a garantia das políticas públicas constitucionais. Aprofundando-se, objetivou-se de forma mais específica relacionar o orçamento do Estado em paralelo com a efetivação das políticas públicas, a investigação da conceituação de crise e seu impacto nos princípios e direitos constitucionais, bem como, o estudo do posicionamento dos tribunais brasileiros e da judicialização das políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial e à reserva do possível.

O interesse e relevância da pesquisa justificam-se pela crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19, que afetou intensamente a economia brasileira e gerou impactos na situação financeira do Estado. Nesse contexto, entendeu-se relevante compreender como as políticas públicas constitucionais são afetadas e como os

princípios e direitos constitucionais são preservados ou comprometidos, estando o Estado em crise ou não.

A metodologia adotada nesta pesquisa consiste em abordagem teórica, com base em uma revisão bibliográfica. Sendo a pesquisa qualitativa, utilizou-se de fontes bibliográficas e documentais. E diante de análise hipotético-dedutiva, formulou-se conjecturas e testando-as por meio de evidências empíricas. Além disso, adotou-se o método observacional, observando o cenário atual do Estado em relação às disposições constitucionais.

A estrutura deste trabalho está meticulosamente organizada em capítulos que abordarão de forma abrangente e analítica os distintos aspectos abrangidos pela pesquisa. O primeiro capítulo, através de uma revisão teórica aprofundada, discorrerá sobre a intrincada relação entre o orçamento público e a efetivação das políticas públicas, contemplando uma análise aprofundada sobre a crise orçamentária e a flexibilização orçamentária, estabelecendo uma correlação íntima com os direitos e garantias fundamentais assegurados pela ordem constitucional.

No segundo capítulo, haverá uma explanação acerca dos princípios e direitos constitucionais que se relacionam diretamente com a temática abordada, fornecendo uma precisa conceituação e uma interligação elucidativa desses princípios e direitos. Esse capítulo será enriquecido com a dedicação de um subcapítulo exclusivo, o qual destacará a importância e a abrangência do princípio da proibição de retrocesso social, em conjunto com o dever de progressividade, que complementam-se harmoniosamente na busca incessante pela efetivação dos direitos sociais estabelecidos.

Por fim, o terceiro capítulo empreenderá uma análise das possíveis interferências provocadas pela crise orçamentária no processo de concretização das políticas públicas. Nesse contexto, serão examinados minuciosamente os aspectos relacionados à judicialização das políticas públicas, bem como o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal Federal nesse âmbito. Além disso, um subcapítulo específico será dedicado à análise aprofundada do mínimo existencial e da reserva do possível, temas de indiscutível relevância que serão abordados no contexto da presente pesquisa.

Ao explorar as intrincadas camadas que envolvem a intersecção entre a crise orçamentária e a concretização das políticas públicas, almeja-se fornecer subsídios teóricos e uma base prática que possam não apenas embasar a tomada de decisões, mas também balizar a formulação de políticas que harmonizem, de forma sinérgica, as necessidades financeiras do Estado com a inarredável proteção dos direitos fundamentais que conferem dignidade à população.

A compreensão da importância do adequado planejamento financeiro e da precisa alocação de recursos emerge como um fator crucial para suplantar os inúmeros desafios enfrentados pelo Estado brasileiro. Nesse âmbito, o estabelecimento de um desenvolvimento social efetivo e a consecução plena dos direitos sociais para cada indivíduo, independentemente de sua condição, tornam-se os propósitos inarredáveis que permeiam esse complexo cenário.

## 1 A CRISE ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO

Antes de mais nada, é de extrema necessidade compreender o que é crise orçamentária. Contudo, o conceito de crise orçamentária é complexo e apresenta desafios em sua definição precisa. No entanto, tendo em vista que, o orçamento é composto por receitas e despesas, ou seja, entrada e saídas, a crise se instalará quando as despesas forem maiores que as receitas. De forma simples, há um déficit orçamentário, onde as despesas excedem as receitas, indicando a saúde financeira de um país, haverá assim, a constituição de uma crise orçamentária (CORTES, 2021).

Em sequência será abordada a conceituação de orçamentos públicos, bem como, os seus desdobramentos e peculiaridades. De mesmo modo, o que são políticas públicas e a relação com os direitos sociais. Construindo-se uma ligação entre ambas as temáticas com a efetivação de políticas públicas, perpassando-se temporalmente desde a Constituição da República Federativa de 1988 até o atual momento de pós-pandemia.

### 1.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De imediato, antes de qualquer explanação, é importante citar o que é orçamento público e como o mesmo é compreendido, ele é um “[...] instrumento que dispõe o poder público para o exercício financeiro, em que são discriminadas as origens e os montantes de recursos necessários, para atingir os propósitos e metas traçados.”. (MACHADO, 2015, p. 1).

O orçamento público é responsável por orientar o caminho a ser seguido pela Administração Pública, fornecendo a essa, autorização tanto para arrecadar como para gastar os montantes, mas sempre dentro dos limites que o orçamento prevê. Ademais,

O orçamento público também pode ser caracterizado como o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e dos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. (LIMA, 2022, p. 1).

Nesse aspecto, é de suma relevância citar que o papel do Estado na economia se concretizará justamente pelo orçamento público, o qual frente a sua relevância, deve ser constituído por documento-lei, prescindindo de iniciativa do Poder Executivo e posterior aprovação do Poder Legislativo (CASTREQUINI, 2022).

Advindo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado exerce a função de planejamento, contando com duas modalidades de planos: os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e os planos plurianuais. O planejamento orçamentário será efetuado com base em três instrumentos básicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O artigo 165, em seus incisos I, II e III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece uma “pirâmide orçamentária”, uma hierarquia da tríade orçamentária. Esse entendimento é despendido a partir da análise dos parágrafos deste artigo, os quais apresentam que,

[...] os orçamentos devem ser compatibilizados com o PPA. O § 2º do art. 165 da CF/1988 determina que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E o art. 166, § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o PPA e com a LDO. (LIMA, 2022, p. 1).

Referencia-se aqui, que o artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece as leis orçamentárias de maneira expressa, mas essas são exaustivamente regulamentadas pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei nº 4.320/1964.

Aprofundando o tema, o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico a médio prazo do Governo Federal que estabelece objetivos, metas e diretrizes da Administração Pública Federal para programas de duração continuada, conforme previsto no artigo 165, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). Ou seja, define as áreas de atuação do governo, como saúde, educação, saneamento, transporte, entre outras.

Cada programa desses, será apresentado ao Plano Plurianual (PPA) detalhando os seus respectivos dados, tanto qualitativos, quanto quantitativos. Posterior a essa apresentação, o Plano Plurianual (PPA) deverá ser discutido e, se correto e dentro das conformidades, aprovado como lei pelo Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional).

Nesse contexto, é relevante citar o § 1º, do artigo 167 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.” (BRASIL, 1988).

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) é considerada uma ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, abrangendo também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, conduzindo à elaboração da LOA.

Dispondo também, quanto às alterações da legislação tributária e estabelecendo políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, isso tudo, conforme o artigo 165, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Essa Lei trata-se de um planejamento tático, pois, revisa o Plano Plurianual (PPA) e indica diversas regras para elaborar, organizar e executar a Lei Orçamentária Anual (LOA). Gontijo cita que esse instrumento é “[...] útil em antecipar o debate dos grandes problemas orçamentários (como por exemplo, salário mínimo, compensações a estados e municípios, alterações tributárias, política de pessoal)”. (GONTIJO, 2022, n.p.).

E a Lei Orçamentária Anual (LOA) exprime os termos monetários, as receitas orçamentárias e as despesas orçamentárias, às quais o ente federado projeta realizar no exercício financeiro. Em outras palavras, é um planejamento operacional com toda a programação governamental em cada área, com estimativa das verbas públicas que custearam os gastos (LIMA, 2022).

Essa proposta orçamentária deve ser estruturada pelo Poder Executivo e reconhecida pelo Poder Legislativo, sendo posteriormente convertida em Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, apesar de redigida por um único documento, ela é estruturada por três partes, sendo elas, orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social, assim dispõem o artigo 165, § 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Já compreendido o orçamento público, é significativo denotar as receitas e despesas públicas, que vêm de encontro ao abordado de antemão. Em um contexto geral, Lima traz as receitas públicas como sendo o ingresso de recursos financeiros



nos cofres do Estado. Se desdobrando em receitas orçamentárias (recursos financeiros disponibilizados para o erário) e ingressos extraordinários (entradas compulsórias) (LIMA, 2022).

A mesma autora, também traz um entendimento em sentido amplo das despesas públicas, que vem, de certa forma, a se contrapor as receitas públicas. Destarte, as despesas públicas são os dispêndios de recursos financeiros dos cofres do Estado. Cindindo-se em despesas orçamentárias (saída dos recursos financeiros do erário) e em dispêndios extraorçamentários (saídas compensatórias) (LIMA, 2022).

Logo, o Estado por um ou outro meio interfere na vida dos cidadãos, seja pela arrecadação de receitas ou pela prestação de serviços públicos. Tão logo, ele pode auxiliar na promoção e crescimento da economia, ou ainda, na promoção de uma crise econômica. Contudo, constantemente se observa uma instabilidade nessa esfera econômica?

Outros aspectos que interligam Estado e indivíduo e que se pode citar são as altas na inflação, na taxa de juros, no dólar, na inadimplência e no desemprego, ou ainda, a redução no Produto Interno Bruto (PIB), no crédito e na confiança do consumidor. São todos pontos negativos, sem citar aqui os recorrentes escândalos que apontam corrupções, todos esses pontos referenciados estão intimamente relacionados ao orçamento público (MACHADO, 2015). Portanto, é certo que,

[...] se o Poder Público tem um Orçamento com conteúdo de programa para alcançar os objetivos e metas e tudo está dando errado, existe erro de planejamento. Assim, não adianta realizar uma previsão de receita que não se realizará, bem como, definir gastos que não poderão ser executados e, é aí, que a população sente os reflexos da má gestão. (MACHADO, 2015, p. 2).

Esses reflexos podem ser sentidos em diversas esferas, pois o governo precisa aplicar medidas corretivas para minimizar os impactos no orçamento público. Portanto, é controverso nesse tocante punir a população para tentar assegurar o equilíbrio do orçamento, uma vez que, os cidadãos não tem poder efetivo de decisão quanto a organização do orçamento, e ainda, estes fazem a sua parte contribuindo por meio de tributos.

Com a chegada da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve a cristalização de diversas diretrizes para a realização de políticas públicas. A

citada Constituição previu em seu corpo, um longo rol de direitos individuais e sociais e um título específico dedicado à ordem social (MELO, 2009).

No contexto histórico do Brasil, associado a essa temática, é possível referenciar o período de exceção, onde deparava-se com uma massa de cidadãos exigindo políticas e serviços públicos, mas de outro lado, tinha-se um Estado, que não era capaz de prover efetivamente essas políticas e serviços (MELO, 2009).

O que se objetiva nas políticas públicas constitucionais vinculadas aos direitos individuais e sociais, é fundamentalmente a “[...] alocação equânime dos resultados do esforço coletivo de produção de riqueza e o acesso aos bens culturais, simbólicos e da estrutura básica da sociedade, que permitem o exercício das condições de dignidade da pessoa humana.”. (CASAGRANDE; FILHO, 2010, p. 22).

O principal meio de efetivação dos direitos fundamentais sociais, com cunho prestacional, são justamente as políticas públicas. E esses direitos sociais e fundamentais, encontram, por diversas vezes nas políticas públicas promovidas pelo Estado, a sua finalidade. Salienta-se nesse tocante, que os bens, alocados apropriadamente, em grande parte são indivisíveis, de gozo coletivo e vinculado a dimensão distributiva da justiça (CASAGRANDE; FILHO, 2010).

Em outras palavras, as políticas públicas constitucionais são promovidas por um Estado em ação, que direta ou indiretamente, promove um conjunto de atividades, programas e decisões, que pretendem materializar os direitos e garantias fundamentais, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tudo isso, planejado sempre e necessariamente em uma escala coletiva, universal.

Sobretudo, é significativo pensar no ponto de vista econômico, devido à complexidade de dar concretude às determinações constitucionais e aos direitos sociais, não é fácil adequar estes a um orçamento econômico. Pode-se citar aqui, por exemplo, o direito à saúde, à educação e a um sistema de previdência social, que pressentem de cálculos intrínsecos a um sistema distributivo sofisticado para a sua implementação (CASAGRANDE; FILHO, 2010).

Nas políticas públicas estão englobadas leis, diversos atos normativos e fatos que tendem à realização delas, tão logo tem-se em mente, à noção de procedimento. Por isso, na doutrina há o reconhecimento de etapas que dão ensejo à formação e execução das políticas públicas. E ainda ousam falar, que as políticas públicas são cíclicas, pois, dificilmente as questões que demandaram a sua concretização são solucionadas em um curto prazo de tempo (FONTE, 2021).

Majoritariamente, são identificadas quatro fases que concedem a formação e execução das políticas públicas, são elas: a definição da agenda pública, a formulação e escolha das políticas públicas, sua implementação pelo órgão competente, e a avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e nas leis (FONTE, 2021).

Na agenda pública, tem-se a compreensão de um problema por parte do governo, que enseja uma ação desse. Não há um meio pelo qual distingue-se as ações que devem ou não ser objeto de ações governamentais. Contudo, os agentes legisladores e administradores são os responsáveis, de ofício, por perceber e incluir assuntos relevantes à coletividade, na discussão das pautas públicas. Mas o dever destes agentes não exclui a participação da sociedade civil.

A formulação e escolha das políticas públicas consiste na “[...] identificação de objetivos que possam ser reconduzíveis ao ordenamento jurídico, em obediência ao princípio da legalidade, cuja observância é exigida em toda a atividade administrativa.” (FONTE, 2021, p. 20). Ou seja, a formulação das políticas públicas ocorre em um espaço restringido, onde o legislador exerce a discricionariedade nos limites constitucionais, e o administrador nos limites balizados pela legislação.

Cabe ainda ao legislador definir a quantidade de dinheiro que será retirada da sociedade para a realização de tais metas públicas, bem como da proporção que ficará disponível para cada tema de relevância social, o que faz por meio do orçamento público e na definição de suas rubricas. Como é sabido, no direito financeiro brasileiro o Poder Executivo tem papel de grande relevo neste processo. Por ora, apenas é necessário afirmar que a formulação das políticas públicas sempre exige uma dupla habilitação legal, a saber: (I) pela sua recondução ao sistema jurídico de modo geral, por exigência do princípio da legalidade; (II) pela obrigatoriedade de que os gastos públicos estejam devidamente previstos na lei orçamentária, o que se traduz na reserva de orçamento (ou princípio da legalidade orçamentária). Sem estas duas autorizações prévias, não pode o administrador seguir adiante no seu mister de formulação de políticas públicas. (FONTE, 2021, p. 20).

Na terceira fase tem-se a implementação das políticas públicas já traçadas, nesse momento os planos e programas normativos saem da abstração, do papel, e convertem-se em ações efetivas do Estado. A implementação constituirá, na edição de atos administrativos para alocação de servidores públicos, realização de licitações, publicação de editais, empenho e liquidação de despesas, afinal, todas as atividades que se destinam à realização do planejamento e culminam na finalidade pública pretendida (FONTE, 2021).

Ao final, apresenta-se a avaliação das políticas públicas, que possuem diversos mecanismos constitucionais e legais de avaliação, esses são complexos e institucionalmente diversificados. Muitas vezes é difícil estabelecer um limite claro, evidenciando o papel de um ou outro órgão de poder. Além disso, ressalta-se que em casos específicos é incoerente determinar a ação como um fracasso ou um sucesso, pois os critérios de avaliação cambiantes, não consideram as variáveis políticas.

Ainda nesse contexto, é relevante trazer os elementos das políticas públicas, que abarcam a discricionariedade administrativa e a legislação orçamentária, elementos por excelência, além das leis em sentido amplo. Dentre elas, ainda se cita a importância das leis que cuidam do planejamento público (FONTE, 2021).

Como primeiro elemento aborda-se o orçamento público, que segundo alguns estudiosos da área das finanças públicas, pode-se afirmar que este é o fator que define o funcionamento de um sistema político. Frente às sociedades contemporâneas, não há dúvidas da importância superlativa do dinheiro público. Pois, os políticos precisam do dinheiro para colocar em prática os projetos que vislumbram ao Estado.

Diante disso, é sabido que a disponibilidade de recursos é um fator preponderante, embora não exclusivo, para o sucesso das administrações públicas, sendo que, sem esses recursos, não se faz possível a concretização das ações públicas.

É de concluir, neste passo, que o orçamento público, nas sociedades democráticas contemporâneas, é peça-chave no desenho das políticas públicas, pois é por meio dele que se define o tamanho do Estado em cada momento histórico. Sem a devida previsão orçamentária, não é possível a realização de políticas públicas, pois o seu exercício seria essencialmente antidemocrático, exatamente porque ausente a devida autorização popular. Quando o magistrado determina que sejam efetuados gastos que não estão previstos no orçamento, ou procura, diretamente, alterar-lhes a feição, incorre, ao menos em tese, nesta violação. (FONTE, 2021, p. 25).

Como segundo elemento tem-se o planejamento público, que pode ser compreendido como sinônimo das políticas públicas. Esse fator normalmente ocorre quando se dá a edição de leis veiculando planos, denominados políticas públicas para determinada questão ou setor. Contudo, entende-se mais adequado enquadrar o planejamento público nas engrenagens da ação pública estatal, pois sem a complementação do orçamento público e da discricionariedade administrativa, os

planos tendem a perder o seu interesse e relevância (FONTE, 2021). Portanto, o planejamento

[...] situa-se em um âmbito próprio, diferenciado das leis (normas gerais) e dos atos administrativos (concretos), exatamente porque, ao lado das regras, também consagram princípios e diretrizes. Sua natureza é híbrida, e ele possui singular importância em matéria de políticas públicas, pois, conforme pontuado, permite transparência e racionalização no âmbito da atividade administrativa, reduzindo, ainda, o espaço de discricionariedade do administrador. (FONTE, 2021, p. 27).

E como terceiro e último elemento, apresenta-se a discricionariedade administrativa, a qual surge na decisão dos instrumentos para realização de políticas públicas e nas matérias de dispêndio público (FONTE, 2021). Mesmo ausente em alguns casos específicos, a discricionariedade é parte integrante da ação governamental.

Essa discricionariedade na Administração Pública “[...] integra a ordem jurídica, tomando decisões relativas aos problemas concretos que se apresentam, produzindo ações e atos jurídicos, objetivando, desta forma, a consecução do interesse público.”. (FONTE, 2021, p. 27).

Reinaldo Dias e Fernanda Costa de Matos, em complementação ao já exposto, trazem que existem diferentes modelos e tipologias que são desenvolvidas para facilitar o entendimento de como e por que o governo faz ou deixa de fazer determinadas ações, que repercutem na vida dos cidadãos. Quanto aos tipos, apresentam a política social (saúde, educação), a política macroeconômica (fiscal, monetária), a política administrativa (democracia, descentralização) e a política específica ou setorial (meio ambiente, direitos humanos) (DIAS; MATOS, 2012).

Supletivamente, no que tange à natureza das políticas públicas, elas podem ser agrupadas conforme as arenas decisórias, finalidades e alcance das ações. Inserindo-se nesse ponto, a tipologia de Theodore J. Lowi ou teoria das arenas de poder, apresenta que cada tipo de política pública define um tipo específico de relação política, ou seja, representa uma arena. De forma conceitual, essas arenas de poder ou arenas decisórias, podem ser subdivididas em quatro grupos, conforme se relaciona abaixo (DIAS; MATOS, 2012).

O primeiro grupo são as políticas públicas distributivas, que possuem a função de distribuir certos serviços, quantias ou bens a uma parcela específica da população, atendendo a essas necessidades individualizadas, contudo o financiamento destes é

feito pelo conjunto da sociedade. Por não se vislumbrar desfavorecidos, essa arena é considerada a menos conflituosa (DIAS; MATOS, 2012).

Em sequência, as políticas públicas regulatórias, as quais discriminam o atendimento das demandas de grupos, distinguindo-se aqui os beneficiados e os prejudicados por essas políticas. As medidas dessa política visam estabelecer regras para padrões de comportamento, podendo tomar força de lei. Como já se prevê, essa arena regulatória é menos estável que a distributiva e a redistributiva, que será apresentada na sequência (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas públicas redistributivas, como o nome já sugere, é a redistribuição de bens, serviços, recursos ou direitos para uma parcela da população, isto é, intervindo na estrutura econômico social, por meio da criação de mecanismos que visam diminuir as desigualdades. Essa política é conhecida pelo jogo de soma zero, onde alguns precisam perder, para outros ganharem (DIAS; MATOS, 2012).

Ao final, mas não menos importante ou inferior, apresentam-se as políticas públicas constitutivas ou estruturadoras, que são aquelas que estabelecem a regras sobre as quais as demais políticas públicas serão selecionadas. Em outras palavras, elas estabelecem as “regras do jogo”, dizem como, porque e quando as políticas públicas podem ser criadas, como a distribuição de funções entre Municípios, Estados e Governo Federal (DIAS; MATOS, 2012).

Em complementação ao já exposto, abordar-se-á na sequência as flexibilizações orçamentárias de uma forma abrangente, bem como, as utilizadas pelo Estado brasileiro para enfrentamento da pandemia da Covid-19, ressaltando-se nesses tocante a proteção dos direitos e garantias fundamentais.

## 1.2 FLEXIBILIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

Analisados os desdobramentos e a parte constitucional que disciplina o orçamento, traz-se ao foco a pandemia do novo coronavírus (Covid-19), a sexta emergência internacional declarada pela OMS (Organização Mundial de Saúde) em 30 de janeiro de 2020. Em 11 de março do mesmo ano, a organização declarou a existência de uma pandemia global (DOMINGUEZ, 2020). De modo pontual, pode-se conceituar que

A pandemia consiste em uma (I) enfermidade (II) amplamente disseminada, que (III) alcança simultaneamente um grande número de pessoas em (IV) uma zona geográfica vasta. A diferença entre “pandemia” e “epidemia” refere-se à gravidade: a pandemia possui maior dimensão, quer seja pela sua maior propagação territorial ou pela gravidade das ocorrências, o que resulta em maior número de mortos ou de doentes necessitando intervenção médica de alta intensidade. (RAMOS, 2021, p. 9).

O Brasil, sendo um país de regime democrático, frente a uma pandemia, precisou de um olhar especial aos mais vulneráveis, a fim de proporcionar uma proteção aos direitos humanos. Nesse contexto, o Brasil atravessou em 2020 e 2021, um ambiente normativo de excepcionalidade, adotando medidas em diversas áreas, dentre essas, várias com impacto restritivo aos direitos humanos, mas que vislumbravam combater a pandemia e fomentar outros direitos, principalmente o direito à vida e à saúde (RAMOS, 2021). Podem ser citadas, também, outras medidas

[...] adotadas para preservar minimamente a renda daqueles em situação de vulnerabilidade social, por meio da concessão do auxílio emergencial e outras medidas compensatórias às empresas que não demitiram funcionários no bojo da paralisação das atividades pelas diversas espécies de lockdowns, que consiste na restrição de atividades e de movimentação de pessoas, incluindo, na versão mais aguda, a adoção de toque de recolher, proibindo-se a circulação total nas ruas (salvo emergência). (RAMOS, 2021, p. 9).

O sistema de crise, tem previsão entre os artigos 136 e 141 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disciplinando os institutos do Estado de Defesa e do Estado de Sítio. Mas no Brasil, a pandemia não foi enfrentada por nenhum destes estados, e sim, pelo estado de calamidade pública. O qual foi reconhecido,

[...] pelo Poder Legislativo, por meio do Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março [...], pelo qual o Congresso Nacional outorgou liberdade ao Poder Executivo para adotar medidas de alto custo econômico referentes à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). (RAMOS, 2021, p. 12).

Por meio desse estado, são removidas numerosas restrições aos gastos fiscais. Além disso, é referido pela Lei nº 12.340/2010 que o Poder Executivo Federal, de maneira complementar, auxiliará o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. Pode-se dizer que frente ao Covid-19, o estado de calamidade foi implementado em linhas genéricas, onde uma situação anormal exige respostas excepcionais do poder público (RAMOS, 2021).

Embora o Brasil não tenha adotado o sistema constitucional de crise<sup>1</sup>, a pandemia exigiu uma volumosa criação de normativas. Essa formulação alterou diversos ramos do direito, mas foi necessária para sustentar as medidas das ações administrativas para combater a pandemia. A principal construção, na linha infraconstitucional, foi a Lei nº 13.979/2020, popularmente conhecida como Lei da Pandemia ou Lei da Quarentena (RAMOS, 2021). Os principais impactos dessas medidas aos direitos humanos são

(1) a liberdade de locomoção (isolamento, quarentena, restrição à entrada e saída do país e locomoção interestadual e intermunicipal), (2) integridade física (testagem e vacinação compulsórias), (3) autodeterminação (uso obrigatório de máscara, imposição de tratamento ou vacina), (4) liberdade religiosa (proibição de abertura dos locais de culto, cremação de cadáver), (5) direito de propriedade e livre-iniciativa (quarentena, requisição de bens e serviços), (6) liberdade de exercício profissional (quarentena; isolamento), (7) direito à saúde (uso de medicamento com dispensa de registro na Anvisa), entre outros. (RAMOS, 2021, p. 12).

Esses impactos são vinculados ao exercício do poder de polícia pela Administração Pública, que, durante a pandemia impuseram restrições aos direitos individuais e à propriedade dos cidadãos, conforme já mencionado. No entanto, essas restrições ocorrem de forma geral, sem considerar os aspectos concretos de cada situação. Nesse sentido, é essencial que os agentes públicos responsáveis pela aplicação desse poder de polícia realizem uma ponderação criteriosa, levando em conta a proporcionalidade e a razoabilidade das medidas adotadas (MOURA, 2020).

É importante ressaltar que a própria legislação estabelece critérios para o exercício desse poder de polícia. Em primeiro lugar, é necessário fundamentar as restrições em evidências científicas e análises embasadas em informações estratégicas na área da saúde. Ou seja, as medidas adotadas devem ser respaldadas por conhecimento científico atualizado, levando em conta os aspectos relacionados à saúde pública (MOURA, 2020).

---

<sup>1</sup> O sistema constitucional de crise, regulamentado pelos artigos 136 a 141 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece uma estrutura graduada para enfrentar situações de instabilidade institucional. Nesse sistema, o Estado de Defesa é acionado como resposta a crises menos graves, enquanto o Estado de Sítio é reservado para situações mais severas. O Estado de Defesa pode ser decretado diante de uma "grave e iminente instabilidade institucional" que ameace ou viole a paz social ou a ordem pública, conforme. Por sua vez, o Estado de Sítio pode ser adotado em casos de "comoção grave de repercussão nacional", ou quando ocorrerem fatos que evidenciem a ineficácia de medidas tomadas durante o Estado de Defesa, além da declaração de estado de guerra ou resposta a uma agressão armada estrangeira (RAMOS, 2021).



Além disso, as restrições impostas pelo poder de polícia devem ser temporárias, limitadas no tempo e no espaço ao mínimo necessário para a promoção e preservação da saúde pública. Isso significa que essas medidas devem ser proporcionais à gravidade da situação e devem ser revisadas e ajustadas conforme a evolução da pandemia (MOURA, 2020).

Portanto, durante o exercício do poder de polícia durante a pandemia, é essencial que a administração pública observe os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e os critérios científicos e temporais estabelecidos pela legislação, buscando sempre o equilíbrio entre a proteção da saúde pública e a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos (MOURA, 2020).

Diante do explanado, fica evidente que a pandemia alterou e afetou diversas áreas, inclusive a econômica. Ainda mais que, por diversas normativas elaboradas nesse período, se possibilitou a aplicação diferenciada dos recursos públicos, pretendendo maximizar os “males” causados pelo Covid-19. E todo esse empenho econômico despendido, afetou ainda mais a crise a qual o Brasil enfrentava e continua enfrentando.

Essa crise orçamentária aqui tratada, não possui precedentes específicos, mas é proveniente de um déficit público, que compromete, notoriamente, a efetivação dos direitos sociais (MARTINS; MARTINS, 2021). O modelo de Welfare State, em português Estado de bem-estar social, é o modelo de Estado assistencialista e intervencionista, balizado nos direitos sociais universais. Onde o Estado é responsável pela garantia do bem-estar social, bem como, da qualidade de vida e da promoção da igualdade (TAVARES, 2011).

Esse modelo é justamente o responsável por essa crise financeira, que instabiliza a estrutura de diversos Estados “[...] que assumiram atividades acima de sua capacidade, gerando a explosão do déficit público, por conta dessa prestação de serviços e atuação econômica maciça.”. (TAVARES, 2011, p. 59). Desse modo,

Restou demonstrada a inviabilidade econômico-financeira do modelo, pois os orçamentos públicos (ao menos no Brasil) são, comumente, deficitários, já que, via de regra, aceita-se como usual o fato de que as despesas superam a receita. Nesse sentido, o Estado Social deixou de atender aos seus objetivos originais. (MARTINS; MARTINS, 2021, p. 362).

A luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê uma gama de direitos fundamentais, prescindidos em grande parte de uma ação,

prestação estatal, os agentes públicos encontram um grande impasse em manter o equilíbrio dos orçamentos. Equilíbrio esse que é um mito, pois a referida Lei não contempla esse princípio do equilíbrio orçamentário, o que inviabiliza a sua promoção (MARTINS; MARTINS, 2021). Destarte,

[...] a implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras, gera déficits orçamentários<sup>26</sup>. Essa situação, no entanto, se agrava ainda mais no contexto das constantes crises econômicas enfrentadas pelo Brasil.

Mesmo que o orçamento não necessite de equilíbrio (no sentido “liberal” da expressão), [...] os gastos com a concretização dos direitos fundamentais a prestações, derivadas de demandas individuais ou coletivas, devem ser razoáveis em relação à comunidade. (MARTINS; MARTINS, 2021, p. 362 apud BERCOVICI, 2005, p. 80-81).

Voltando-se ao orçamento público, tem-se o princípio da flexibilidade, que admite e possibilita a necessidade de maleabilidade do orçamento, a fim de que, durante a fase de execução, as intempéries e descoordenações que venham a surgir durante essa fase, não venham a ser um obstáculo perante o cumprimento dos objetivos essenciais delimitados durante o planejamento do orçamento.

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.

O processo de execução do orçamento é orientado pelo princípio da flexibilidade, por meio do qual se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução. (CONTI, 2006, p. 95).

Como forma de possibilitar a adaptação do orçamento e de alterá-lo frente às situações imprevistas, criou-se os mecanismos de flexibilização orçamentária, que são: créditos adicionais, limitação de empenho, remanejamentos, transferências e transposições (ANDRADE, 2021).

Dentre os créditos adicionais tem-se os créditos suplementares, os créditos especiais e os créditos extraordinários. A diferenciação entre eles está nas hipóteses de aplicabilidade e nos instrumentos legais que determinam o seu uso. Os créditos suplementares “[...] são aqueles abertos para o reforço de dotações orçamentárias que, ao longo da execução, se mostraram insuficientes.”. (LOCHAGIN, 2016, p. 98).

Em outras palavras, reforça uma dotação orçamentária que já existe no orçamento, contudo, as definições orçamentárias despendidas para esse determinado fim não foram suficientes para o seu desenvolvimento. Está bem relacionado e sugestionado a própria denominação, suplementar, reforçar, complementar.

Já os créditos especiais, incidem nos casos onde não há uma dotação orçamentária preestabelecida para aquele determinado fim, com isso, surge a necessidade de abertura de novos créditos para patrocinar o desenvolvimento desse programa ou atividade (ANDRADE, 2021).

Por último, os créditos extraordinários são mais restritos, a sua abertura não é tão simples, sendo possibilitada apenas nos casos onde as despesas forem imprevisíveis e urgentes, diretamente relacionadas à guerra, à comoção interna ou à calamidade pública (ANDRADE, 2021).

É importante também citar a procedência desses recursos,

[...] tanto os recursos dos créditos suplementares quanto os dos créditos especiais prescindem da existência de recursos disponíveis que correspondam às despesas objetivadas e a cujas fontes devem estar devidamente indicadas nas respectivas leis que abrirem tais créditos. Por sua vez, os créditos extraordinários não são abertos por lei, mas por medida provisória, o que impõe um cuidado ainda maior sobre sua abertura, pois sua apreciação pelo Poder Legislativo é apenas posterior e seu uso abusivo tem potencial de gerar um desbalanceamento entre os poderes. (ANDRADE, 2021, p. 7).

Parafraseando Lochagin, foi por meio do objetivo de limitar o uso dos créditos suplementares que se introduziu as figuras da transparência, do remanejamento e da transposição (LOCHAGIN, 2016). As três figuras, também prescindem de autorização legislativa para se concretizarem, diferenciando-se pela extensão da promoção que promovem.

Nas alterações de nível institucional utiliza-se o remanejamento, em nível de programação as transposições e no nível dos gastos as transferências. Essas formas jurídicas diferem-se dos créditos adicionais pois, não produzem alterações de maior relevância e impacto, contrariamente aos créditos adicionais como já citado (LOCHAGIN, 2016).

Tem-se ainda, a possibilidade de limitação de empenho, que se vincula a incompatibilidade entre a entrada de receitas e os gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse mecanismo tem por finalidade ajustar o ritmo de execução das despesas à entrada de receitas, “[...] assim que for restabelecida a

receita prevista, mesmo que de maneira parcial, as dotações contingenciadas devem ser recompostas proporcionalmente àquilo que foi reduzido em face dos critérios estabelecidos pela LDO.”. (LOCHAGIN, 2016, p. 130).

Realizada uma sucinta apresentação da temática, na sequência serão abordadas as medidas de flexibilização orçamentária adotadas pelo governo durante a crise sanitária do coronavírus, após decretação do estado de calamidade pública. O Decreto nº 6 de 2020, que efetivamente determinou o estado de calamidade pública e legitimou o uso dos mecanismos de flexibilização orçamentária durante o período que perdurar a crise sanitária.

Diante disso, o Governo Federal, tem utilizado vastas medidas que venham a flexibilizar o orçamento e viabilizar o enfrentamento da Covid-19. Dentre as principais pode-se citar a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo o descumprimento da regra de ouro<sup>2</sup>, onde a transferência e a abertura de créditos não precisam seguir estritamente o processo de coerência orçamentária para serem permitidas (ANDRADE, 2021).

Também pode-se citar a abertura de créditos adicionais, principalmente os créditos extraordinários, que atendem aos requisitos do artigo 167 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que são a imprevisibilidade e a urgência. Além dessas, outras medidas foram permitidas e determinadas sobretudo através da Emenda Constitucional nº 106 e da Lei Complementar nº 173, as duas de maio de 2020, constituídas ainda no início da pandemia.

As mesmas, trazem em suas ementas respectivamente o que segue, “Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.” (BRASIL, 2020b, n.p.), “Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.”. (BRASIL, 2020c, n.p.).

A pandemia ao se instaurar trouxe imediatamente graves consequências à saúde pública, diante disso, a Advocacia-Geral da União solicitou por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357, o afastamento de determinados artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso devido à urgência e à natureza das medidas a

---

<sup>2</sup> A chamada regra de ouro é o conjunto de dispositivos legais que estabelecem a proibição de que as receitas provenientes do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida) (BRASIL, 2020a).

serem adotadas pelo Poder Executivo (ANDRADE, 2021). Desse modo, foi necessário,

[...] durante a emergência em Saúde Pública e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. (BRASIL, 2020d, p. 3).

Houve a concessão de liminar conforme solicitado pela Advocacia-Geral da União, autorizando a utilização de instrumentos de flexibilização do orçamento devido ao estado de calamidade já decretado. Os dispositivos flexibilizados pela Ação Direta de Inconstitucionalidade mantiveram-se em desconformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 106/2020, quando o Superior Tribunal Federal (STF) encerrou a questão (ANDRADE, 2021).

A Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que aprovou o orçamento de guerra, foi promulgada em um contexto político-social totalmente instável, mas que reconheceu os impactos da crise do coronavírus, não só a saúde pública como também ao sistema econômico financeiro (ANDRADE, 2021). Fernando Scaff traz que a referida emenda foi

[...] uma técnica de planejamento e gestão orçamentária para permitir que se afaste temporariamente a responsabilidade fiscal e a busca de certo equilíbrio, apontando para a necessária prioridade de gastos para a preservação da vida e da saúde da população brasileira e a manutenção das empresas. (SCAFF, 2020, n.p.).

Não é possível desassociar a medida do cenário de possível endividamento público, por isso o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações previstos pela emenda para combater o estado de calamidade pública. Por isso, o fim do estado de calamidade pública determinará também o fim do regime instaurado (ANDRADE, 2021).

Um das principais medidas dessa emenda constitucional foi a relativização da regra de ouro que

[...] dispensa o Poder Executivo de pedir ao Congresso Nacional autorização para emitir títulos que violem a chamada “regra de ouro”. Isso será válido enquanto durar o estado de calamidade.

A regra de ouro é um mecanismo constitucional que limita a capacidade de endividamento do Estado brasileiro, evitando que o governo recorra a empréstimos para pagar despesas do dia a dia, como água, luz, salários de servidores e benefícios previdenciários. (BRASIL, 2020a, n.p.).

A fim de manter o mínimo de transparência, o Ministério da Economia ainda por meio dessa emenda, ficou obrigado a publicar a cada trinta dias, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, um relatório no qual estarão presentes os valores e custos das operações de crédito realizadas.

Tendo em vista que, os créditos adicionais são os principais instrumentos utilizados na flexibilização do orçamento, o seu controle é mais que necessário, em virtude de os requisitos de abertura estarem majoritariamente suspensos e possibilitar gastos incompatíveis com as receitas. Por isso, as medidas de controle estabelecidas pela emenda se demonstram adequadas, pensando a médio e longo prazo onde os prejuízos causados pela pandemia da Covid-19 deverão ser compensados (ANDRADE, 2021).

Adveio após essas medidas a Lei Complementar nº 173/2020, de 27 de maio de 2020, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2020) que estabelece normas quanto às finanças públicas ancoradas em uma gestão fiscal responsável, em concordância com o artigo 163 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) (ANDRADE, 2021).

Em suma, a Lei Complementar nº 173/2020 trouxe a suspensão do pagamento das dívidas contratadas entre a União e os entes federados (art. 1º, § 1º, I), a reestruturação de operações de crédito interno e externo (art. 1º, § 1º, II) e a entrega de recursos da União aos entes federados como forma de auxílio financeiro (art. 1º, § 1º, III) (BRASIL, 2020c).

Ainda, a União fica impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas, de abertura de créditos e o parcelamento dos débitos previdenciários (art. 2º). Tudo isso, para que os recursos públicos estejam voltados com maior zelo ao enfrentamento da Covid-19 (BRASIL, 2020c). Traz-se ainda de forma complementar o entendimento de Lara.

A Lei Complementar n. 173/2020 foi editada com o objetivo de instituir uma espécie de "regime fiscal provisório" para enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, possibilitando o reequilíbrio das finanças públicas por meio, entre outras medidas, da suspensão do pagamento de dívidas contraídas

pelos entes federativos em face da União, da distribuição de recursos públicos para o combate à doença e da restrição ao crescimento da (sic) despesas públicas, especialmente as relacionadas à folha de pagamento dos servidores e empregados públicos. (LARA, 2020, n.p.).

Diante da flexibilização dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, somada às determinações da Emenda Constitucional nº 106/2020, é possibilitada a transferência uma gama de recursos entre a União e os demais entes federativos, todos esses voltados ao combate do coronavírus. Sem eles, a pandemia presumivelmente teria consequências muito piores, tanto no âmbito econômico como, no âmbito da saúde pública. Portanto, tais flexibilizações foram mais que necessárias no contexto de calamidade pública (ANDRADE, 2021). Nesse sentido

[...] se pronunciou o plenário do Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 6.357 supracitada, em que justifica a flexibilidade do orçamento no âmbito da suspensão de condições para a realização de gastos orçamentários na medida em que estes são “destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada” e decorrem de “uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada”. (ANDRADE, 2021, p. 14).

É importante citar, que a flexibilização orçamentária não foi necessária apenas para o Brasil, mas sim, as mais diversas nações do mundo. Dessa maneira, as adaptações realizadas ao orçamento brasileiro, então entranhadas em um cenário de incertezas mundiais, com ligações à variados âmbitos governamentais (ANDRADE, 2021).

Indispensavelmente realça-se que, os dispositivos já citados acima, pautados na suspensão das condições para realização de operações financeiras admitidas pelo princípio da flexibilização orçamentária, ficaram associados a mecanismos de transparência e responsabilidade fiscal, amparando assim, a população e a gestão fiscal.

Diante de todo o contexto exposto, já foi abordada anteriormente e será reiterada a importância e a imprescindibilidade da efetivação das políticas públicas. Em outras palavras, as políticas públicas não podem ser tratadas de maneira superficial ou como meras conjecturas teóricas, ao contrário, devem ser implementadas de forma concreta e efetiva, garantindo a materialização dos inúmeros direitos e princípios que permeiam essa complexa temática. Essa é justamente a linha de investigação que será abordada na sequência.

## 2 A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Vislumbrando reapresentar o conceito de forma mais objetiva, políticas públicas “[...] são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis.”. (MACÊDO, 2018). Essas ações e programas são criadas a fim de assegurar o bem estar da população.

Dar-se-á continuidade ao estudo ingressando, mais especificamente, na temática da efetivação dos princípios e direitos constitucionalmente expressos, estes diante da crise orçamentária brasileira. Fazendo nesse contexto, uma importante ligação e ressalva quanto a dignidade da pessoa humana. E a questões principiológicas, como, a proibição do retrocesso social e a do dever de progressividade.

### 2.1 A (IN)EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios das políticas públicas, pode-se afirmar que não são óbvios e imediatos como em outros meios, nesse tocante, também não possuem um rol taxativo, uma vez que, são aplicados e focalizados conforme a área que a política pública disciplinará. Contudo, vislumbrando que estas políticas são geridas, administradas e implantadas por uma gestão pública, pode-se citar aqui o exposto pelo artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. (BRASIL, 1988). Fica evidente através desse artigo, que qualquer ato da gestão pública terá que respeitar esses princípios basilares e universais.

O princípio da legalidade além da previsão no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também está previsto nos artigos 5º, inciso II e 84, inciso IV, estes da mesma lei já citada. E ainda, está mencionado no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O artigo que de certa forma conceitua o princípio da legalidade é o 5º, inciso II, que dispõe: “[...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”. (BRASIL, 1988).



No entanto, esse princípio é compreendido de maneira diferente para o particular e para a administração. No recorte administrativo, esse princípio limita a administração a fazer apenas o que a lei permite, nada contrário à está. Pedro Lenza utiliza o vocábulo, dever de “andar nos trilhos da lei”, corroborando a máxima do direito inglês: *rule of law, not of men* (LENZA, 2022). Que em uma tradução literal seria: estado de direito, não dos homens.

Já o princípio da impessoalidade “[...] significa basicamente que o agente do governo, no exercício de sua função, deve mover-se por padrões objetivos, e não por interesses ou inclinações particulares, próprias ou alheias.”. (CUNHA, 2013, p. 73). Esses interesses ou inclinações não são apenas individuais ou próprios, mas também, os de terceiros, grupos ou corporações. Quando for decidido sobre interesses alheios, essa decisão deve ser imparcial.

Na sequência, o princípio da moralidade, onde “[...] as regras morais representam padrões de comportamento juridicamente exigíveis das autoridades e de todos os membros da Administração [...]”. (CUNHA, 2013, p. 72). Nesse contexto, o agente administrativo além de decidir pelo legal, justo, conveniente e oportuno, ele também precisará se basear no honesto, se afastando totalmente do desonesto.

O artigo de lei aqui trabalhado ainda cita o princípio da publicidade, que assim como o nome já sugere, refere-se ao dever dos atos, fatos do governo serem públicos, ou seja, realizados em público, levar ao conhecimento do público e dados ao conhecimento público. Esses fatos serão públicos pois, estão sujeitos a investigação, tanto dos órgãos públicos como privados, ou ainda por qualquer indivíduo (CUNHA, 2013). Em outras palavras, o princípio

[...] atende ao direito de todos no sentido de conhecer os atos do governo, de controlar esses atos, e eventualmente de participar deles. Há portanto um dever ativo, por parte do governo, de fazê-los publicamente ou de torna-los públicos. Se esses atos não se destinam à imediata publicação, ou não admitem imediata publicação, devem ser convenientemente assentados e registrados, a fim de que se permita seu conhecimento ou reconstituição a qualquer tempo. (CUNHA, 2013, p. 75).

Por fim, é citado o princípio da eficiência, um princípio extremamente prático, de ação, que deve ser incluído em qualquer atividade. Considerada em si mesma, ela independe dos fins a que servirá, não possuindo relevância política ou ética. A eficiência que aqui se alude pode ser um ato, uma atividade, uma função, um órgão

ou ainda um sistema. Quanto maior a complexidade, mais difícil será de determinar o ponto de eficiência.

Ademais, Cunha dispõe que a ação só será considerada eficiente quando a mesma contemplar as finalidades a que se destina, “[...] mas, em geral, são múltiplas e escalonadas as finalidades das ações sociais, variáveis segundo o prisma dos diversos atores e os diferentes processos a que simultaneamente pertencem, mensuráveis segundo distintos valores.”. (CUNHA, 2013, p. 111).

Retomando a questão relacionada aos direitos, é correto afirmar que direitos e deveres estão intimamente ligados, um depende do outro, isso já é sedimentado inclusive pelo senso comum. Contudo, no constitucionalismo contemporâneo se tem uma excessiva obsessão em reconhecer direitos, que se acaba esquecendo dos deveres. Para melhor compreender esse fator, far-se-á algumas constatações.

Faro fala que, o fato de existir um direito nem sempre corresponderá ao fato de existir um dever, a não ser que a intenção seja falar que o direito de um implica no dever de reconhecimento e respeito de outrem. Ele observa que, “[...] enquanto direitos fundamentais exprimem o aspecto ativo dos indivíduos perante Estado e a sociedade, deveres expressam o aspecto passivo da mesma relação, daí a coexistência entre direitos e deveres.”. (FARO, 2013, p. 253).

Em outras palavras, os direitos referem-se ao dever do Estado de proporcionar algo aos indivíduos, e os deveres o dever dos indivíduos de proporcionar algo ao Estado. Essa relação seria cíclica, onde a ocorrência de prestações estatais depende, pelo menos em parte, do cumprimento dos deveres por parte dos indivíduos. Isto é, há direitos que dependem da efetiva e correta realização de deveres (FARO, 2013).

Nesse tocante, fica evidente a correlação de direitos, deveres, tão logo políticas públicas, com o já abordado quanto ao orçamento público, receitas, dinheiro. O Estado jamais será capaz de concretizar qualquer política pública, cita-se ela pois é o ponto central do trabalho, se não tiver como pagar por esta concretização. Por isso, é tão importante compreender-se o que Faro apresenta.

O financiamento do Estado, dever social em interesse da sociedade, concretiza-se com o pagamento de tributos. A ideia é corroborada com duas conclusões que têm sido repetidas e ecoadas. Primeira: conferir eficácia aos direitos fundamentais custa dinheiro. Segunda: a sociedade deve abastecer os cofres públicos com o pagamento de tributos. Anexa a essas conclusões, junta-se uma terceira: por meio da atuação da Administração Pública, o Estado deve gerir correta e adequadamente a receita arrecadada, custeando

seus serviços e concretizando direitos, por meio de políticas públicas. (FARO, 2013, p. 253-254).

A associação da eficácia dos direitos fundamentais com o dever de pagar tributos parece simples. Os direitos ao representarem tudo que o Estado deve proporcionar aos indivíduos, é pautado nos deveres que os indivíduos têm para com o Estado e à sociedade. Aponta-se, que a sociedade se auto impõe o pagamento de tributos, a fim de manter em funcionamento o maquinário que o Estado dispõe para a concretização de direitos (FARO, 2013).

Destaca-se que já foi reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 145, § 1º o dever fundamental de pagar tributos, o referido fragmento de lei dispõe:

§1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988, n.p.).

Esse abastecimento do erário por meio do pagamento de tributos, leva a duas situações, a dois pensamentos. O primeiro é o indivíduo realizando o pagamento de tributos, ainda que conforme a sua capacidade econômica, terá menos recursos para o exercício, do todo ou em parte, dos seus direitos (FARO, 2013).

E o segundo é que, a contribuição individual somada à dos demais indivíduos da sociedade, realiza a formação de recursos para que o Estado mantenha seu pleno funcionamento como prestador de serviços, especialmente concretizando direitos por intermédio das políticas públicas (FARO, 2013).

“Dessa forma, o dinheiro que o indivíduo é levado compulsoriamente a reservar para pagar tributos, embora possa limitar seus direitos, será destinado a custear a eficácia de direitos de que é titular toda a sociedade.”. (FARO, 2013, p. 255). Nessa situação, o dinheiro quando arrecadado do particular passa a ser recurso público, gerido pela administração pública, que o alocará e investirá na coletividade, na sociedade.

O Estado dessa maneira, está presente na relação como um gestor da verba pública, onde reservará uma parcela do montante para a manutenção do seu aparato

e o restante destinará para aplicação eficaz dos direitos fundamentais, por meio de ações com intuito prestacional.

Já citou-se diversas vezes os direitos fundamentais, inclusive a grande massa da sociedade tem pelo menos uma noção do que eles significam, mas não é por isso que deixar-se-á de defini-lo. Em um viés clássico e breve, os direitos fundamentais seriam instrumentos utilizados na proteção dos indivíduos diante da atuação do Estado. Há quem os restrinja ao elencado no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, contudo, isso não é correto.

Bobbio apresenta quatro dificuldades que são encontradas ao tentar fundamentar os direitos fundamentais. Primeiramente, seria a expressão direitos do homem, que não é uma definição plausível, uma vez que, é desprovida de conteúdo e quando utilizada introduz termos avaliativos, sendo aplicados de diversas formas, de acordo com a ideologia assumida pelo intérprete (BOBBIO, 1992).

A segunda dificuldade apontada por ele está pautada na mutabilidade histórica dos direitos fundamentais. O rol desses direitos já se modificou e continua se modificando, dessa maneira, as condições históricas determinam a necessidade e interesse da sociedade. Sendo assim, não lhe cabe uma atribuição de fundamento absoluto pois, são direitos relativos (BOBBIO, 1992).

Outra dificuldade trazida por ele é a definição de uma base absoluta para os direitos fundamentais devido a sua heterogeneidade, isso se dá, pela diversidade de direitos fundamentais que se possui, sendo inclusive por vezes diversos entre eles. Por isso, o que fundamentará alguns direitos não fundamentará outros, alguns direitos fundamentais se aplicam à coletividade, enquanto outros se aplicam apenas a determinada categoria (BOBBIO, 1992).

Por último, ele traz a dificuldade que se pauta devido a existência de direitos fundamentais que exprimem liberdade, em oposição a outros que consistem em poder. Uns exprimem uma obrigação negativa do Estado enquanto outros necessitam de uma atitude positiva, para que realmente obtenham eficiência. Dessa forma, não há a possibilidade de haver um fundamento absoluto para todas as espécies, pois não se tem como construir uma ligação entre direitos opostos (BOBBIO, 1992).

A palavra fundamental, em seu significado literal, exprime essencialidade, determinante, básico e indisponibilidade (GOOGLE, 2023). Na esfera jurídica, a conceituação não se afasta muito desse entendimento. O direito fundamental seria então, “[...] o mínimo necessário para a existência da vida humana [...]”. (FILHO, 2002,

p. 66). Enfatiza-se que esse mínimo essencial deve garantir uma vida digna, respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana. O que será melhor detalhado na sequência.

Vislumbrando-se isso, e correlacionando o apontado a temática principal do trabalho, não se pode deixar de citar que, de maneira ampla, as políticas públicas são consideradas meios para garantia da efetivação de direitos, de cunho prestacional por parte do Estado, sem desconsiderar a efetivação dos direitos entendidos como não fundamentais (FONTE, 2021).

Esse entendimento é pacificado entre os estudiosos da temática, uma vez que, no propósito final de algumas políticas públicas prestadas pelo Estado, reconhecem os direitos sociais e os demais direitos fundamentais. Assim, é atestada a existência de meios que atinjam o exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e de critérios de controle sobre esses meios, para que no mínimo afastem a absoluta inaptidão (FONTE, 2021).

Mas afinal, o que é eficácia dos direitos? Basta simplesmente aplicar? Segundo Faro, a “[...] aplicabilidade tem a ver com aquilo que é aplicável ou quem tem a possibilidade de sê-lo, sendo capaz de produzir, então, efeitos. A produção de efeitos é o que se denomina eficácia, que será jurídica e social [...]”. (FARO, 2013, p. 255).

A eficácia jurídica consiste na possibilidade de a norma vigente ser aplicada no caso concreto e gerar efeitos jurídicos. Já a eficácia social, considera o englobamento tanto da decisão efetiva de aplicação da norma como, do resultado concreto decorrente (ou não) da aplicação. Dessa forma, embora a aplicabilidade e a eficácia sejam conectadas, eles têm conceituações distintas (SARLET, 2009a). De forma mais sucinta, o direito é eficaz quando já foi aplicado e produziu efeitos, ou ainda aplicável quando ele tem a capacidade de ser eficaz.

Objetivando consagrar maior efetividade aos direitos sociais, eis que capturados por discursos que lhe negavam o status de direitos fundamentais, emergem as teorias que buscam reconhecer modalidades de eficácia às previsões constitucionais que os consagram. De forma inicial, os direitos sociais são compreendidos como normas programáticas ou princípios jurídicos, naturalmente à mercê da eficácia dos direitos constitucionais e das doutrinas (FONTE, 2021).

No âmbito brasileiro, Ruy Barbosa foi o primeiro teórico a tratar da temática, trazendo do direito norte-americano a diferença entre normas autoexecutáveis (*self-executing*) e não autoexecutáveis (*not self-executing*). Os direitos sociais se

enquadraram nas características das normas não autoexecutáveis, devido ao seu grau de abstração. Em um primeiro momento, essa influência de Ruy Barbosa disseminou a possibilidade de maior efetividade dos direitos sociais no país (FONTE, 2021).

A segunda distinção foi trazida por José Horácio Meirelles Teixeira, que implementou a ideia que por mais que as normas fossem não autoaplicáveis, elas deveriam ter algum tipo de eficácia. O referido autor, ainda subdivide essas normas de eficácia limitada ou reduzida em programáticas e de legislação. Quanto as programáticas, entendia que continham eficácia negativa e interpretativa, fornecendo direcionamento para a interpretação da legislação infraconstitucional e das normas autoaplicáveis (FONTE, 2021).

Contudo, ainda se teve um terceiro aporte doutrinário de José Afonso da Silva, que ensejou a distinção das normas constitucionais em três fragmentos. Normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, na qual estão incluídos os direitos fundamentais de primeira geração, aqui enquadram-se as normas que não prescindem de interposição do legislador para se ter a aplicação pelos juízes (FONTE, 2021).

Normas de eficácia contida ou restringível e aplicabilidade imediata, estas normas são plenamente eficazes, mas apesar disso, os legisladores podem regular a sua aplicação. E as normas programáticas de aplicabilidade diferida, que são totalmente o oposto das já apresentadas, estas normas não tem eficácia direta, não são exigíveis juridicamente e não prescindem de desenvolvimento, ou seja, têm eficácia meramente negativa (FONTE, 2021). Assim,

[...] direitos de natureza social são fortemente associados à ideia de que sua efetividade exige prestações do Estado, por isso são chamados de positivos. Fazem contraposição aos direitos individuais – também conhecidos como direitos de liberdade ou direitos de defesa –, chamados de negativos por exigirem abstenções estatais. (FONTE, 2021, p. 32).

Aliado a isso, o Poder Judiciário já superou o estado de inoperância das normas constitucionais ligadas aos direitos sociais, no tocante em que reconheceu por diversas vezes a eficácia positiva contra o Estado. Não sendo obrigação do Poder Judiciário expor uma conceituação ou ainda a construção de uma teoria, em algum momento isso pode ser relevante, por isso cita-se aqui as objeções de Weimar (FONTE, 2021).

(i) os direitos sociais não estão vinculados ao valor liberdade, que é o alicerce último da existência de direitos fundamentais, mas sim ao valor igualdade; e (ii) por dependerem de ações concretas, os direitos sociais estão sempre condicionados à interposição legal legislativa e à existência de recursos disponíveis. (FONTE, 2021, p. 32).

Frente a toda essa abordagem quanto a princípios, direitos e eficácia, obteve-se um grande conhecimento quanto a conectividade de todas essas temáticas, mas, não se pode deixar de destacar dois grandes entendimentos que são a proibição de retrocesso social e o dever de progressividade, que serão pontualmente abordados na sequência.

## 2.2 A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E O DEVER DE PROGRESSIVIDADE

Nessa esfera, optou-se por dar mais destaque ao princípio da proibição de retrocesso social e ao princípio do dever de progressividade. Elegeu-se por priorizar ambos os princípios, devido a sua significativa carga de complementação a temática aqui trabalhada.

O princípio da proibição de retrocesso social não é algo novo, inclusive, muito já se escreveu e discutiu a respeito dessa matéria, tanto no âmbito nacional como internacional. De uma forma geral e superficial, o mesmo quer dispor que, não se pode simplesmente retroceder por livre convicção, no que diz respeito a direitos já concretizados, e acreditar que não haverá responsabilização.

Esse princípio encontra-se mais difundido nos países como Alemanha, Itália e Portugal. Destaca-se aqui Portugal, que reconheceu a existência do princípio em 11 de abril de 1984, onde o Tribunal Constitucional proferiu o Acórdão nº 39/1984. Já no Brasil, o estudo deste princípio é atribuído a José Afonso da Silva (FILETI, 2009).

Ressalta-se que a vedação ao retrocesso, embora não seja uma ideia recente, vem aos poucos ganhando força na doutrina constitucional brasileira, intrinsecamente interligada com a concepção do Estado democrático de direito, consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Compreendida como ganhos sociais e econômicos, ou seja, que após concretizados não podem simplesmente serem anulados, pois, passam a ser garantias constitucionais (BÜHRING, 2015).

Se pensar em um sentido amplo, a ideia do princípio da proibição de retrocesso social vem para trazer proteção aos direitos fundamentais em face às ações do poder

público. Esse entendimento, nem sempre nessas palavras, mas em termos gerais, em maior ou menor escala, foi recepcionado no âmbito do constitucionalismo latino-americano (SARLET, 2009b). Ou seja, o referido princípio é reconhecido também no contexto nacional, assim dispõe Fileti.

Com base em autores como Lenio Luiz Streck, Luís Roberto Barroso, Ana Paula de Barcellos, Luiz Edson Fachin, Juarez Freitas, Suzana de Toledo Barros, Patrícia do Couto Villela Abbud Martins e José Vicente dos Santos Mendonça, destacando-se as contribuições de Ingo Wolfgang Sarlet e Felipe Derbli, a doutrina brasileira reconhece a existência do princípio no sistema jurídico-constitucional pátrio. (FILETI, 2009, n.p.).

Nesse contexto, o Superior Tribunal Federal (STF) foi o primeiro a se pronunciar quanto a vedação do retrocesso social na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.065-0 Distrito Federal, a qual aborda a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Embora, por maioria, a ação não tenha sido conhecida, o relator em seu voto, ainda que de forma genérica, reconheceu a vedação ao retrocesso social, conforme se demonstra abaixo (FILETI, 2009). Quando,

[...] já vigente a Constituição, se editou norma integrativa necessária à plenitude da eficácia, pode subsequente o legislador, no âmbito de sua liberdade de conformação, ditar outra disciplina legal igualmente integrativa do preceito constitucional programático ou de eficácia limitada; mas não pode retroceder – sem violar a Constituição – ao momento anterior de paralisia de sua efetividade pela ausência da complementação legislativa ordinária reclamada para implementação efetiva de uma norma constitucional. Vale enfatizar a esclarecer o ponto.

Ao contrário do que supõe as informações governamentais, com o admitir, em tese, a inconstitucionalidade da regra legal que a revogue, não se pretende emprestar hierarquia constitucional à primeira lei integradora do preceito da Constituição, de eficácia limitada. Pode, é óbvio, o legislador substituí-la por outra, de igual função complementadora da Lei Fundamental; o que não pode é substituir a regulação integradora precedente – pré ou pós constitucional – pelo retorno ao vazio normativo que faria retroceder a regra incompleta da Constituição à sua quase impotência originária. (BRASIL, 2000, n.p.).

O vocábulo reserva do possível, em um contexto primário, tem a ideia de que a sociedade teria a incumbência de restringir a razoabilidade de exigências das prestações sociais, objetivando restringir o uso dos recursos públicos disponíveis para realizar as suas preferências (FARO, 2013).

Sarlet já apresenta uma abordagem de um núcleo essencial, e frente a isso, a implementação de determinadas prestações pelo Estado, uma vez que, o direito já



tenha sido concretizado. Momento em que o Estado não poderá mais, arbitrariamente, retirar o direito alcançado pelo indivíduo, o que se denominaria então vedação ao retrocesso social (SARLET, 2009a).

A reserva do possível ou núcleo essencial, aqui apontados, se direcionam mais à uma reserva para o mínimo, onde os recursos empregados pelas estatais devem atender necessariamente o básico e mantê-lo, e se ainda houver capital, investir no que não é de caráter básico. Entretanto, esse entendimento não parece satisfazer o Estado (FARO, 2013).

A proibição do retrocesso é um limite dos limites dos direitos fundamentais sociais e não há como se desvincular esse entendimento do conceito de mínimo existencial (SARLET, 2009a). Contudo, a abordagem da reserva do mínimo existencial em paralelo com a reserva do possível, será pauta específica do subcapítulo seguinte.

Indiscutivelmente, a proibição de retrocesso social possui natureza principiológica,

[...] haja vista exibir um elemento finalístico, traduzido na garantia do nível de concretização dos direitos fundamentais sociais e a permanente imposição constitucional de desenvolvimento dessa concretização. Por isso, nega-se a sua caracterização como simples modalidade de eficácia jurídica das normas que envolvem direitos fundamentais. (FILETI, 2009, n.p.).

Esse princípio possui conteúdos tanto positivos como negativos. No dever do legislador de, sempre que possível, ampliar o grau de concretização dos direitos fundamentais, não como mera manutenção, mas, como obrigação de avanço social, encontra-se o conteúdo positivo. E o conteúdo negativo, encontra-se na imposição ao legislador de não supressão ou redução dos direitos fundamentais já alcançados, ainda que por meio de legislação infraconstitucional (FILETI, 2009).

É recorrente deparar-se com esse princípio no sistema jurídico brasileiro, contudo, ele se torna ainda mais tangível no campo dos direitos sociais. Principalmente quando se pleiteiam alterações legislativas que venham a ferir algum grau de concretização desses direitos. Nesse aspecto, é perceptível que a noção de proibição de retrocesso,

[...] especialmente quando empregada para balizar a tutela dos direitos sociais, assume uma importância toda especial, mesmo que, como já frisado, atue como um elemento argumentativo adicional, a reforçar a necessidade

de tutela dos direitos sociais contra toda e qualquer medida que implique em supressão ou restrição ilegítima dos níveis vigentes de proteção social. (SARLET, 2009b, p. 124).

Adentrando ainda mais nesse princípio, Sarlet, refere que embora não se confunda a proibição de retrocesso, a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana, o primeiro tende a assumir alguns contornos de autonomia. Essa autonomia, não assegura a aplicação isolada do princípio da proibição de retrocesso social, mas, por ser um princípio implícito, se direciona a todo o sistema constitucional, ainda que não expressamente previsto (SARLET, 2009b).

Contudo, por outra perspectiva, a dignidade da pessoa humana é o fim da atuação estatal, por isso, é colocada acima das demais normas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma vez que, essa é fundamento da mesma. Vinculando esse entendimento a Lei Orçamentária Anual (LOA), é dever do legislador dar a maior efetivação possível a esta Constituição, especialmente aos direitos sociais com um caráter prestacional.

Esse caráter prestacional para ser concretizado carece de uma atuação positiva do Estado, que só será efetivada mediante a disponibilização de verbas. Esses recursos, verbas deverão ser previstos e fornecidos pela lei orçamentária. Com essa afirmação, não se retira a liberdade do legislador quanto a elaboração da Lei Orçamentária Anual, mas se vislumbra que essa liberdade é mitigada, já que esse deve sempre considerar os princípios fundamentais do Estado brasileiro, em especial, a dignidade da pessoa humana (TATSCH, 2016).

Haverá situações em que, durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), o legislador passará por conflitos, alguns em quantidade maior e outras em grau de dificuldade maior, para a solução. Pode-se trazer aqui, correlato ao tema abordado, a crise econômico-financeira. Diante desse e outros fatos, o legislador passará por dificuldades de escolha quanto a alocação de um recurso para determinado fim, em detrimento de outros (TATSCH, 2016). Esse mesmo autor, continua a narrativa descrevendo que,

[...] muito embora tenhamos que reconhecer a dificuldade de sua realização por parte do Poder Legislativo, em razão de sua característica plural e, principalmente, por ser um Poder com atuação preponderantemente política, necessário é a utilização do critério da proporcionalidade, em seus três subcritérios (de necessidade, de adequação e da proporcionalidade *strictu sensu*), objetivando decidir se é (constitucionalmente) correta a redução das verbas destinadas à realização de um direito social. Saliente-se que esta será

a única maneira para que o princípio da proibição de retrocesso social não seja violado. (TATSCH, 2016, p. 16).

Em face do artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Poder Executivo tem a atribuição de respeitar e defender os objetivos desta Constituição, e nesses objetivos se inclui as políticas públicas referidas anteriormente. De forma complementar, também estão obrigados a respeitar o princípio da proibição de retrocesso social, que quando necessário o contingenciamento ou corte dos recursos, precisando escolher a área a ser afetada, carece-se da aplicação do critério da proporcionalidade (TATSCH, 2016).

Contudo, tem-se que tomar cuidado com a visão deturpada do discurso da reserva do possível, que contorna uma violação de direitos, onde se pauta a impossibilidade de concretização dos direitos devido ao fato de as necessidades humanas serem infinitas e o dinheiro público escasso. Porém, esse discurso equivocado, demonstra uma violação dos direitos fundamentais pela inércia do Estado e ainda, exprime uma má gestão dos recursos públicos e que as políticas públicas são ruins (FARO, 2013).

O princípio do dever de progressividade, pode-se dizer que vem para complementar o princípio da proibição de retrocesso. Esse progresso, projeta-se ao um futuro, ligado intimamente ao princípio do desenvolvimento que vem taxado no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim também entende Sarlet, “[...] o dever de progressividade e a proibição de retrocesso (de uma evolução regressiva) constituem, portanto, dimensões interligadas e que reclamam uma produtiva e dinâmica compreensão e aplicação.”. (SARLET in CANOTILHO, CORREIA, BARCHA, 2015, p. 29).

Esse princípio está consagrado em diversos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente nos que disciplinam as prestações sociais. Contudo, ele não se restringe apenas a Constituição, ele é um princípio extremamente amplo, arrisca-se dizer que é um princípio universal. Assim,

[...] as convenções internacionais e órgãos internacionais de direitos humanos e sociais prescrevem que todas as normas que versem sobre direitos sociais estão adstritas à progressividade, à irreversibilidade ou não regressividade conforme já acontece com as emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, medidas provisórias, decretos e outros atos normativos e regulamentadores dos direitos sociais fundamentais no plano nacional. (SPERB, 2012, n.p.).

Isso pode ser vislumbrado ao analisar o disposto no artigo 2º, 1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), pacto ao qual o Brasil é signatário pelo Decreto nº 591/1992. Uma vez que, o texto afirma que os Estados têm o dever de garantir o pleno exercício dos direitos previstos no pacto, sempre progressivamente, restringindo-se apenas quando houver a aplicação máxima dos recursos disponíveis.

#### ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (BRASIL, 1992a, n.p.).

Do mesmo modo, encontra-se previsão do dever de progressividade no artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 678/1992, que reafirma que o Estado tem o dever de progressivamente efetivar os direitos.

#### ARTIGO 26

##### Desenvolvimento Progressivo

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (BRASIL, 1992b, n.p.).

Frente a isso, não há óbice de que a progressividade e a vedação ao retrocesso, devem ser incontestavelmente reconhecidas como direitos subjetivos, cujas exceções só podem ser admitidas quando devidamente fundamentadas. No entanto, diante de um cenário de crise e das reformas que dela decorrem, surge a indagação quanto ao dever de progressividade dos direitos sociais.

Diante das crises provocadas pelos desequilíbrios econômicos, majoritariamente, conduz-se a reformas com medidas grosseiras que atemorizam a progressividade dos direitos sociais. Pois, a recessão da economia dirige o Estado a carência de recursos públicos, o qual se utiliza da situação para exonerar-se da

implementação de condições mínimas a população. Contudo, esse argumento não pode ser utilizado (MOTTA; CARVALHO, 2020).

Assim, expõe também Ramos, “[...] o desenvolvimento progressivo dos chamados direitos sociais e a escassez de recursos não podem mais escusar os Estados de serem responsabilizados pela não implementação de condições materiais mínimas para as suas populações.”. (RAMOS, 2016, p. 61).

A garantia de que o Estado não retroceda em suas obrigações é um desafio que demanda mecanismos eficazes de responsabilização. A manutenção dessas obrigações envolve a criação de leis e políticas públicas consistentes, bem como a participação ativa da sociedade na fiscalização e no monitoramento das ações estatais.

Além disso, é fundamental reconhecer que o conceito de sucesso pode variar dependendo do ponto de vista, o que exige a inclusão de diferentes perspectivas e a consideração de critérios multidimensionais de avaliação. Dessa forma, entende-se que a responsabilização do Estado deve-se pautar na transparência, na prestação de contas e na busca constante por processos de aprimoramento, visando atender às necessidades e demandas da população.

Dessa forma, sempre que o Estado violar os direitos sociais, por omissões ou fraquezas na execução das políticas públicas que garantiriam esses direitos, o mesmo deve ser responsabilizado. No entanto, pode-se questionar como fica esse princípio e a responsabilização, se forem necessárias medidas de austeridade fiscal diante da crise (MOTTA; CARVALHO, 2020). Assim,

De fato, com drástica redução do orçamento, por conta da queda da arrecadação, é impossível manter o mesmo número de políticas públicas, com a mesma intensidade, com a mesma amplitude. Reduzindo-se a arrecadação, como manter o investimento do FIES, PROUNI, Bolsa Família e outros programas que atingiram seu ápice quando da pujança econômica? Como vimos anteriormente, os direitos têm custos e eles são impactados pelo orçamento exequível. Por essa razão, concordamos com Catarina Botelho, segundo a qual a proibição do retrocesso é (e deve ser) um princípio político, mas não pode ser um princípio jurídico-constitucional: “quanto a nós, não julgamos possível retirar da Constituição um princípio geral de proibição de retrocesso social. (MARTINS, 2020, p. 115).

Indubitavelmente, as reformas realizadas durante o contexto de crise econômica não respeitam a vedação do retrocesso social, retirando ou reduzindo direitos sociais. Mas, mesmo diante da crise, o Estado precisa garantir, minimamente,

a execução de políticas voltadas a grupos sociais desfavoráveis, em situação de vulnerabilidade (MOTTA; CARVALHO, 2020).

Leal nesse aspecto traz um importante pensamento, o princípio da eficácia progressiva traz ao Poder Público a necessidade de ter como prioridade o atendimento às demandas sociais que emanam da comunidade. Entretanto, o Estado não tem como separar a progressividade dos custos dos direitos, até porque, ele não consegue fazer “milagre” (LEAL, 2016).

Ademais, ele leva a refletir, quanto ao entendimento que temos de progresso, ou até mesmo do seu inverso, o retrocesso, que por diversas vezes pode estar equivocado. Para afirmar esse entendimento, ele traz exemplos simples, citados abaixo, que remetem ao pensamento sobre esse aspecto (LEAL, 2016). Nesse sentido,

(i) a supressão de direitos de servidores públicos é um retrocesso na visão da categoria, mas pode representar um tratamento menos desigual em relação aos trabalhadores da iniciativa privada – lembramos que, em muitos países, servidores públicos constituem um grupo privilegiado, com uma série de vantagens e um bom salário em termos comparativos; (ii) a diminuição de benefícios sociais ou a adoção de regras mais rígidas para a sua concessão, em um contexto de escassez crescente, pode significar a transferência de prestações sociais de quem menos precisa para os verdadeiramente necessitados; (iii) a instituição de cobrança por serviços públicos que anteriormente eram gratuitos (ou o aumento da taxa cobrada por alguns que já não são) é ruim para o usuário individualmente considerado, mas pode ser um avanço em termos de fonte de custeio; (LEAL, 2016, p. 156).

Após essa explanação, o autor concluiu que às vezes precisa-se recuar, para conseguir se manter em pé. Ou ainda, dar dois passos para trás, para avançar um para frente (LEAL, 2016). Ao final, fica evidente, que muitas são as compreensões quanto a essa temática, algumas coincidentes, outras opostas em alguns pontos, mas todas de certa maneira, não negam o dever do Estado de manter e fornecer o mínimo existencial.

Até o presente momento, apresentou-se com clareza os conceitos de crise orçamentária e de concretização das políticas públicas, em separado. No entanto, adentramos agora a etapa crucial em que se estabelecerá as interconexões entre esses conceitos, com o propósito de corroborar a presença ou ausência de uma influência recíproca.

### 3 INTERFERÊNCIA DA CRISE ORÇAMENTÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Após uma minuciosa análise separada da crise orçamentária e da concretização das políticas públicas, chega-se ao ponto de fechamento desse tópico, onde será investigado se, de fato, uma interfere na outra. Para tal indagação, será empreendida uma pesquisa dos principais posicionamentos do Superior Tribunal Federal, bem como uma abordagem da judicialização das políticas públicas sociais.

Outrossim, será aprofundado o entendimento acerca do conceito de mínimo existencial e da abrangência da reserva do possível, dois aspectos amplamente discutidos e já consolidados ao longo deste trabalho. Será explorado o significado e a importância desses conceitos, bem como a garantia que eles proporcionam aos indivíduos em termos de direitos fundamentais.

#### 3.1 POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS E A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

A cada dia que passa, vem sendo mais comum ver o Poder Judiciário e as suas cortes constitucionais serem protagonistas das decisões que abrangem um vasto alcance político, que implementam políticas públicas ou que escolhem morais diante de temas controversos (BARROSO, 2009). Assim,

Apesar de ter sido na modelagem do *Welfare State* que os direitos sociais ganharam espaço nas constituições, foi com o seu declínio, na década de 1970, que o Judiciário ganhou força. Isto porque de acordo com o modelo *welfareano*, o Estado, por meio de ações governamentais (Poderes Legislativo e Executivo), toma para si a função de promover o vetusto catálogo de direitos sociais estampado na Constituição. A partir do momento em que os poderes políticos assumem e cumprem o compromisso de materializar os reclamos sociais, o lugar do Judiciário passa a ser secundário. (VICTOR, 2011, p. 19).

Como vislumbrado, é a partir do Estado de bem-estar social que o Poder Judiciário se coloca como um significativo ator na concretização das políticas públicas, apresentadas no âmbito constitucional, uma vez que, os demais Poderes deixam de agir na realização destas com toda efetividade. Esse fenômeno da judicialização,

[...] significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. (BARROSO, 2009, p. 12).

O Superior Tribunal Federal (STF) tem um importante posicionamento em favor da intervenção do Poder Judiciário no controle das políticas públicas. Esse posicionamento é extraído da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 de relatoria do Ministro Celso de Mello, a qual expõe o que segue.

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional incosequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível" (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The Cost of Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas.

[...]

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

Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS ("A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais", p. 245-246, 2002, Renovar):

[...]

A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem,



cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível." (grifei)

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

[...]

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL ("Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha", p. 22-23, 2002, Fabris):

[...]

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional.

No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.

A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes [...]. (BRASIL, 2004).

Esse posicionamento do Superior Tribunal Federal (STF) é muito relevante para a temática abordada nesse estudo, ele explana quanto ao mínimo existencial,

que será temática específica do subcapítulo seguinte, e quanto a razoabilidade da pretensão e a disponibilidade financeira para tornar efetiva as prestações positivas reclamadas, assuntos já tratados nos capítulos anteriores. Isto é, o posicionamento contempla toda a temática aqui apresentada, interligando-a.

Consoante a isso, traz-se também o entendimento de José Sérgio da Silva Cristóvam que defende a interferência do Poder Judiciário no controle e execução das políticas públicas, uma vez que, o Poder Judiciário possui a função de guardião, devendo evidenciar a máxima garantia e efetividade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim,

Ao Judiciário cabe a guarda da Constituição e a defesa das instituições democráticas, sendo-lhe função primordial o controle de atos legislativos e executivos contrários ao manifesto teor da Constituição. A função de controle da constitucionalidade das leis, dos atos da Administração e das políticas públicas, não reflete, contudo, a superioridade do Judiciário sobre o Legislativo ou Executivo, mas a supremacia da Constituição, sobre as leis e atos administrativos.

Não se está, portanto, defendendo que a supremacia do legislador, verdade “senhor do direito” no Estado legislativo, seja substituída pela supremacia dos juízes, os novos “senhores do direito”. Ainda que seja inegável e essencial o agigantamento das responsabilidades dos juízes no Estado constitucional, como instrumentos de realização da justiça material, a idéia da existência de qualquer “senhor do direito” é incompatível com o Estado constitucional.

Com os atuais contornos traçados pelo Estado constitucional não mais parece adequado falar em diferentes poderes. Em verdade, o que existem são funções públicas desempenhadas por diferentes órgãos, todos voltados ao implemento da Constituição.

A supremacia da Constituição é o traço marcante do Estado constitucional. A própria teoria da soberania do Estado deve ser deslocada para a idéia de soberania da Constituição. O estado somente alcança legitimidade, na medida em que garante as liberdades fundamentais e implementa os direitos fundamentais sociais, numa clara redefinição do conceito de soberania. Soberania é a Constituição; o Estado é apenas um instrumento de efetivação dos ditames constitucionais.

Partindo desses parâmetros, não parece que o controle jurisdicional de políticas públicas afronta o princípio constitucional da separação de poderes. Antes o torna efetivo, vez que por meio da justiciabilidade de políticas públicas se busca garantir a implementação de direitos fundamentais positivos. A Constituição de 1988, conforme o art. 5º, XXXV, conferiu ao Poder Judiciário ampla função jurisdicional, sendo vedado à lei excluir da sua apreciação lesão ou ameaça a direito. A legitimidade do Judiciário para examinar quaisquer violações a direitos dos cidadãos não decorre do princípio político democrático; ressaí, expressamente, do texto constitucional, não devendo encontrar nenhum óbice legal. (CRISTÓVAM, 2005, n.p.).

Mesmo já sendo vastamente sedimentada e aceita essa interferência, caso houver algum pronunciamento que impossibilite o controle judicial de implementação das políticas públicas, deve ser analisada a justificativa, mas muito provavelmente, esse pronunciamento será desconsiderado e não aceito.

Segundo Barroso, pode-se atribuir esse fenômeno da judicialização a três grandes motivos: a redemocratização do país, consequência da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a constitucionalização abrangente, que trouxe ao direito constitucional diversas matérias que antes pertenciam ao processo político majoritário e a legislação ordinária; e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais amplos do mundo (BARROSO, 2009).

Em análise ao primeiro motivo, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fortaleceu-se o Poder Judiciário e intensificou-se o acesso à justiça. Ou seja, foram recuperadas as garantias das funções jurisdicionais, ampliou-se o Ministério Público e aumentou-se a presença da Defensoria Pública. A democracia beneficiou a cidadania e com isso, cresceu o acesso da população ao Judiciário (BARROSO, 2009).

Além disso, o segundo motivo que levou à judicialização da política refere-se ao momento em que acompanha-se uma matéria para o âmbito do direito constitucional, onde transforma-se uma política em direito. Segundo o autor, uma vez que a medida “[...] é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial.”. (BARROSO, 2009, p. 12).

Com relação ao terceiro motivo, que cita, o amplo alcance do sistema de controle constitucional realizado pelo Poder Público, vislumbra-se que inúmeras são as questões que podem ser submetidas ao julgamento pelo Supremo, contudo, em algum aspecto eles devem ser socialmente relevantes (BARROSO, 2009).

“A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente.”. (BARROSO, 2009, p. 13-14). Em outras palavras, não cabe ao Superior Tribunal Federal (STF), escolher se quer julgar ou não determinada causa, chegando a ele e preenchendo os requisitos de cabimento, as causas deverão ser analisadas.

Ainda nesse contexto, encontra-se outro fenômeno na esfera mundial, inclusive brasileira, social e jurídica, que é o ativismo judicial, uma atuação mais incisiva do Judiciário perante a concretização de valores e objetivos constitucionais, proporcionando uma interferência maior no âmbito dos outros poderes (AMARAL, 2012). Pode-se afirmar que,

[...] o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. (BARROSO, 2009, p. 14).

Essa judicialização da política possui aspectos positivos e negativos. Primeiramente, de forma positiva tem-se a satisfação das necessidades não concedidas pelo Legislativo, através do Poder Judiciário. E negativamente, o enfraquecimento do Poder Legislativo devido às medidas do Poder Judiciário, mas que, só são necessárias porque os direitos não vêm sendo concretizados de maneira espontânea (AMARAL, 2012).

Ainda que, a judicialização, em primeira análise, seja benéfica e essencial à concretização dos direitos fundamentais, a mesma encontra obstáculos dentro do sistema democrático e da separação de poderes. Barroso, traz três objeções que podem ser opostas à judicialização: riscos para a legitimidade democrática, risco de politização da justiça e a capacidade institucional do judiciário e seus limites (BARROSO, 2009).

Perante as imposições de riscos para a legitimidade democrática, apesar de os juízes não serem agentes públicos eleitos, eles atuam dentro dos limites impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e cumprem o papel de poder a eles atribuído. Cabe inclusive salientar, que eles não impõem as suas escolhas, preferências ou vontades, eles atuam legitimamente, devendo ser capazes de fundamentar racionalmente as suas decisões, pautando-se no texto constitucional (BARROSO, 2009).

Nesse tocante ainda, tem-se como papel da jurisdição constitucional assegurar os direitos fundamentais e a democracia. Por isso, cabe ao Superior Tribunal Federal (STF), como intérprete final da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscar promover a concretização das garantias estabelecidas no texto constitucional (BARROSO, 2009).

Diante do risco de politização da justiça, pondera-se que direito não é política no sentido de admitir o agir discricionário, com livre motivação e escolha. “Mesmo nas situações que, em tese, comportam mais de uma solução plausível, o juiz deverá buscar a que seja mais correta, mais justa, à luz dos elementos do caso concreto.”.

(BARROSO, 2009, p. 18). Ou seja, ainda que o juiz tenha que decidir em desfavor da maioria, ele não estará mitigando a democracia e sim a consolidando. Sendo uma das funções jurisdicionais a interpretação constitucional.

Quanto à última objeção, a capacidade institucional do judiciário e seus limites, a doutrina constitucional tem explanado dois pontos de vista: as capacidades institucionais e os efeitos sistêmicos. “Capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria.”. (BARROSO, 2009, p. 19). E o “[...] risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejados pode recomendar, em certos casos, uma posição de cautela e deferência por parte do Judiciário.”. (BARROSO, 2009, p. 19).

Dessa apresentação exposta, compreende-se que o Judiciário, por mais que por diversas vezes possa proceder em sentido comissivo, ele deixa de agir diante de uma “auto-limitação espontânea”, a fim de beneficiar o Poder mais qualificado para a resolução da situação.

Apesar dessas objeções apresentadas, não a de se falar em violação ao princípio da separação dos poderes pois, a aceitação da interferência do Poder Judiciário nas demandas que envolvam a concretização de direitos, de políticas públicas, já é sedimentada e reafirmada pelo Superior Tribunal Federal (STF) em diversos julgados, abaixo apresentam-se alguns.

2. É firme o entendimento deste Tribunal no sentido de que o Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso de saneamento básico e de preservação do meio ambiente, sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro. (RE 1.334.027 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 10.4.2023) (BRASIL, 2023a).

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. (ARE 1.405.612 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 16.3.2023) (BRASIL, 2023b).

Como vislumbra-se, sempre que o Poder Executivo não efetivar os direitos mínimos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, poderá o Poder Judiciário intervir, sem que isso configure uma violação ao princípio da separação dos poderes. Assim, é o posicionamento massivo do Superior Tribunal Federal (STF).

### 3.2 A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Como já apresentado, desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foram garantidos diversos direitos sociais como saúde, educação, alimentação, cultura entre vários outros, esses considerados direitos fundamentais. Portanto, o constituinte não analisou as possibilidades de o país dar real efetividade a tais direitos.

E isto gerou uma série contradição, na medida em que séculos de negligência estatal criaram um enorme contingente de marginalizados, que exigem cada vez mais políticas e serviços públicos, ao passo que os administradores não são capazes de dar efetividade ao texto constitucional e fazer frente a essa demanda por direitos. Em pouco tempo, o descompasso entre o papel e a realidade desaguou nas mesas dos tribunais do país. Nestas demandas, figuram de um lado a cidadania, exigindo a efetividade do Direito Constitucional e suas promessas de presente e futuro melhores, e, de outro, o Estado administração, incapaz de prover serviços de qualidade mínima para a grande massa populacional. (FONTE, 2009, p. 3).

Como já ressaltado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elegeu os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais. Diante disso, esses estão sujeitos às determinações do artigo 5º, § 1º da referida Lei, que prevê uma aplicabilidade imediata aos direitos e garantias de caráter fundamental (RIBEIRO, 2019). Prevê o dispositivo constitucional,

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988).

A referida aplicabilidade imediata, não quer diretamente se referir à uma obrigação do Estado, de prestar e garantir esses direitos de forma absoluta. Sendo assim, é nesse tocante que se insere a aplicação da teoria da reserva do possível, pois, não há possibilidade de negar fatores como escassez de recursos e a disponibilidade de verbas orçamentárias (RIBEIRO, 2019).

Em um contexto de seguidas crises econômicas enfrentadas pelo Brasil e pelo reconhecimento do já retratado retrocesso social, direitos sociais deixam de ser

fornecidos a uma parcela da sociedade, inclusive por decisões orçamentárias. O direito brasileiro se pauta no instituto da reserva do possível, como argumentação para não concretizar esses direitos sociais (MARTINS; MARTINS, 2021).

O Supremo Tribunal Federal (STF) suscitado sobre essa postura, tem negado a validade do argumento, entendendo que, “[...] apesar do gigantesco déficit público enfrentado pelo Brasil, o núcleo essencial dos direitos fundamentais ainda deve ser preservado, mesmo que isso seja um fator de “desequilíbrio orçamentário”.”. (MARTINS; MARTINS, 2021, p. 15).

Essa ideia de reserva do possível, foi elaborada pelo Tribunal Constitucional alemão, em julgado intitulado como *numerus clausus*. Nesse processo, abordou-se a constitucionalidade quanto ao direito de livre escolha da profissão, uma vez que, o número de vagas para o curso de medicina nas universidades públicas era menor que a procura estudantil. Foi então, que a decisão previu expressamente que, a reserva do possível pauta-se, no contexto de o indivíduo poder exigir da sociedade o que está dentro de uma razoabilidade (FONTE, 2021). Desse modo,

A ideia de reserva para o mínimo, tal qual cunhada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, tem íntima relação com a formação de uma lista de necessidades básicas, escolhidas cuidadosa e detidamente, devido à escassez dos recursos públicos para seu financiamento. A reserva é fundamental, nesse sentido, para a constituição daquilo a que se chama de conteúdo essencial do mínimo existencial. Assim, tem-se o conteúdo essencial como uma garantia que limita a atividade estatal excessiva ou deficiente, ou mesmo a inatividade; enquanto o mínimo existencial atua como uma garantia ampliadora dos direitos, obrigando o Estado a direcionar recursos à sua concretização adequada e eficaz. (FARO, 2013, p. 258).

Ou seja, para executar as prestações positivas, na temática aqui trabalhada, a implementação de políticas públicas, não há como simplesmente desconsiderar a disponibilidade orçamentária. Em outros termos, deve-se observar os limites materiais aos recursos do Estado, neste caso, o limite da reserva do possível (NUNES, 2017).

Entende-se, pois, na trilha do que pontifica Vidal Serrano Nunes Júnior, que a teoria da reserva do possível, visto ter sido importada da Alemanha, só teria aplicação na ordem jurídica brasileira, nas hipóteses em que os direitos sociais estivessem alicerçados em comandos similares aos da Alemanha (onde a Constituição não hospedou expressamente aqueles direitos), porquanto a Constituição brasileira promoveu a fundamentalização formal dos direitos sociais. Ademais, a dignidade humana ao constituir um princípio ou valor absoluto por se assentar na premissa de que o ser humano é um fim e não meio, abarca aquele mínimo irremissível inerente a qualquer direito fundamental, inclusive os direitos sociais. Ademais, consubstancia a exigência de prestações do Estado que afiancem os pressupostos materiais

mínimos para a preservação da vida e a inclusão na sociedade. Logo, não seria possível relativizar a noção de dignidade com base em previsões orçamentárias. (CARVALHO, 2019, p. 790).

Essa citada reserva do possível, em palavras simples, acontece quando o Estado não tem recursos para cobrir todas as necessidades, então os órgãos políticos escolhem qual necessidade cobrir, isso seria concretizado através da definição de políticas públicas. Reconhecendo que os direitos sociais são caros e que por isso, devem ser oferecidos na medida do recurso disponível.

A expressão *reserva do possível* em seu sentido originário comporta a ideia de que a sociedade deveria delimitar a razoabilidade da exigência de determinadas prestações sociais, a fim de impedir o uso dos recursos públicos disponíveis para realizar preferências. Em outras palavras, pela doutrina da reserva do possível, o Estado deve concretizar a igualdade mediante políticas públicas voltadas para as necessidades mínimas. A reserva constitui-se, então, na verdade, em uma *reserva para o mínimo*, estabelecendo o emprego dos recursos financeiro-orçamentários estatais para atender às necessidades básicas e, depois, mantê-las e, se houver sobra de capital, investir no que não for básico. (FARO, 2013, p. 258).

Canotilho, faz atrelamento direto da realização dos direitos e garantias à capacidade financeira, por isso, ele apresenta a reserva do possível como,

1. “Reserva do possível” significa a total desvinculação jurídica do legislador quanto à dinamização dos direitos sociais constitucionalmente consagrados.
2. Reserva do possível significa a “tendência para zero” da eficácia jurídica das normas constitucionais consagradoras de direitos sociais.
3. Reserva do possível significa *gradualidade* com dimensão lógica e necessária da concretização dos direitos sociais, tendo sobretudo em conta os limites financeiros.
4. Reserva do possível significa *insindicabilidade* jurisdicional das opções legislativas quanto à densificação legislativa das normas constitucionais reconhecedora de direitos sociais. (CANOTILHO apud RIBEIRO, 2019, p. 88).

Já Scaff, ao abordar a reserva do possível expressa que, como

[...] o Estado não cria recursos, mas apenas gerencia os que recebe da sociedade, é imperioso que haja uma correlação entre as metas sociais e os recursos que gerencia, seja através de arrecadação própria ou de empréstimos obtidos junto ao mercado. Destaca, ainda, que quem estabelece para o Estado estas metas e o volume de recursos a serem utilizados para seu alcance é a sociedade através de seu ordenamento jurídico. (SCAFF apud RIBEIRO, 2019, p. 88).



Nesse viés, os direitos sociais não podem ser simplesmente condicionados de uma maneira que inviabilize a sua concretização, a não ser que ele mantenha estrita relação com o mínimo existencial. Dessa maneira, é evidente que o Superior Tribunal Federal (STF), não aceita a aplicação da reserva do possível, tendo como principal limite, o mínimo existencial dos seres humanos, mesmo que o Estado esteja passando por graves crises econômicas (MARTINS; MARTINS, 2021). Em complementação, traz-se um pensionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no mesmo contexto.

[...] direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez, quando ela é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma não ser a reserva do possível oponível à realização do mínimo existencial. Seu conteúdo, que não se resume ao mínimo vital, abrange também as condições socioculturais que assegurem ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social. Sendo assim, não fica difícil perceber que, entre os direitos considerados prioritários, encontra-se o direito à educação. (BRASIL, 2010, p. 3)

O Brasil precisa, então, manter o núcleo essencial dos direitos sociais. Porém, essa é uma posição delicada, uma vez que os desejos individuais são imensuráveis, mas os recursos para satisfação são mensuráveis, finitos. Então, quanto mais direitos forem disciplinados, mais se gastará para concretizar esses. Não é por menos, que as receitas públicas dificilmente correspondem com as despesas, gerando o então desequilíbrio econômico-financeiro.

Em síntese, todos os direitos custam dinheiro, mas a reserva do possível só pode ser suscitada nas situações que extrapolam o mínimo existencial e que os indivíduos, por si só, não tenham condições de obter a prestação pretendida. Por isso, deve-se tomar cuidado ao tratar as necessidades humanas como infinitas e os recursos financeiros como escassos (RIBEIRO, 2019). Ademais,

No que se refere à jurisprudência, pode-se verificar uma linha de transição. Após o entendimento segundo o qual não cabe ao Poder Judiciário intervir na definição de quaisquer políticas públicas, por óbice decorrente do princípio da separação de poderes e da discricionariedade administrativa, algumas decisões passaram a conceber tal intervenção, nos casos em que se discutisse a efetivação de direitos fundamentais. Passou-se a admitir, assim, a prevalência absoluta dos direitos fundamentais. Entretanto, em face da limitação de recursos orçamentários e da consequente impossibilidade de efetivação de todos os direitos fundamentais sociais ao mesmo tempo, passou-se a sustentar, como restrição a tal intervenção do Poder Judiciário em caráter absoluto, “a teoria da reserva do possível.” (RIBEIRO, 2019, p. 14).

Por isso, diante de um grande número de pedidos visando o atendimento aos direitos sociais, poderá se ter um desequilíbrio financeiro. Nesse ponto, a “[...] reserva do possível forjar a abstenção de despesas desproporcionais, como é o caso de dispêndio de elevadíssima quantia em prol de um único beneficiário.” (JÚNIOR, 2007, n.p.). Por esse motivo, deve-se realizar uma análise minuciosa e cuidadosa sobre a situação, ponderando uma possível condição do beneficiário em arcar financeiramente com os serviços pleiteados (RIBEIRO, 2019).

Para vinculação de tudo que foi apresentado, expõe-se um posicionamento de Ricardo Augusto Dias da Silva, apontando o posicionamento da jurisprudência nacional e da reserva do possível, no qual

A jurisprudência nacional, notadamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, como referido [...] sobre o mínimo existencial, têm pautado majoritariamente seu entendimento pela aplicabilidade e recepção da teoria da reserva do possível, fundamentando as decisões não somente pela disponibilidade de recursos, mas também ao argumento das competências constitucionais estabelecidas, do princípio da separação dos Poderes, da reserva da lei orçamentária e ainda do princípio federativo. (SILVA apud RIBEIRO, 2019, p. 23).

O princípio norteador da sociedade deve ser sempre o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido no artigo 1º, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma vez que, esse é fundamento da República Federativa do Brasil e nele se pautam a decorrência de diversos outros princípios.

Nesse sentido, o mínimo existencial é considerado um núcleo central, que estipulará as condições mínimas para existência humana digna, a qual exige prestações positivas por parte do Estado. Essa dignidade humana e as condições materiais não poderão retroceder aquém de um mínimo, que seria o mínimo considerado existencial (GRINOVER, 2010). Outrossim,

O mínimo existencial deve sua construção teórica inicial ao direito alemão, onde floresceu devido à ausência de previsão de direitos sociais na Lei Fundamental de 1949. A partir daí o Tribunal Constitucional daquele país lhe reconheceu a juridicidade com base no princípio da dignidade da pessoa humana e nas garantias do direito à vida e à integridade física, dos quais decorre, segundo decidido em vários acórdãos<sup>280</sup>, um genuíno direito subjetivo público à ajuda social destinada a pessoas carentes com a finalidade de suprir o mínimo vital. (FONTE, 2021, p. 63).

Definir o mínimo existencial ainda é objeto de muita controvérsia, o que torna essencial uma análise cuidadosa. Embora o Estado esteja vinculado a investimentos

que garantam o mínimo existencial, é preciso definir o seu conteúdo de forma mais precisa e específica.

A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê diferentes dispositivos que podem ser considerados para esse fim, como o artigo 7º, inciso IV, que estabelece que o salário mínimo deve atender necessidades vitais básicas como saúde, moradia, lazer, alimentação, educação, vestuário, higiene, transporte e previdência social (FARO, 2013).

No entanto, é importante destacar que o conteúdo do mínimo existencial não se limita apenas aos direitos sociais. A pessoa deve ter acesso mínimo às liberdades e aos chamados direitos de solidariedade. Essa abordagem mais ampla é fundamental para garantir uma vida digna a todos os cidadãos (FARO, 2013).

De acordo com a Teoria dos Status de Ricardo Lobo Torres, o mínimo existencial é composto por três elementos cruciais: o status *negativus libertatis*, o status *positivus libertatis* e o status *positivus socialis*. Para o autor, a liberdade negativa, a liberdade positiva e a inclusão social são elementos fundamentais para garantir um patamar mínimo de dignidade humana (TORRES apud NUNES, 2017).

O status *negativus libertatis* destaca a limitação do poder tributário do Estado, que é alcançada por meio das imunidades fiscais. Essas imunidades visam proteger a situação econômica do cidadão, garantindo que ele não seja sobrecarregado com impostos (TORRES apud NUNES, 2017).

Já o status *positivus libertatis*, ainda na esfera da liberdade como premissa ao mínimo existencial, inclui o fornecimento de serviços públicos gratuitos, sem a necessidade de taxas ou tributos contraprestacionais, como no caso da prestação jurisdicional gratuita para aqueles que mais precisam (TORRES apud NUNES, 2017).

No entanto, é importante ressaltar que esse status não se confunde com o status *positivus socialis*, pois o objetivo principal é garantir as condições necessárias para a liberdade e formação do cidadão. Em resumo, a proteção estatal deve estar sempre em sintonia com as necessidades da sociedade, garantindo o acesso aos serviços públicos essenciais e promovendo a cidadania (TORRES apud NUNES, 2017).

E o status *positivus socialis*, para o autor é um conjunto de direitos fundamentais sociais que visam garantir prestações concretas à população. Para ele, esses direitos são extremamente relevantes para o desenvolvimento do Estado Social

de Direito, que tem como missão proteger os direitos sociais e cuidar da vida em sociedade (TORRES apud NUNES, 2017).

O mínimo existencial é o conjunto de oportunidades essenciais que todos os seres humanos merecem para ter uma vida digna e desenvolver-se adequadamente. Essas oportunidades são tão fundamentais que não podem ser confundidas com desejos ou preferências, pois representam necessidades básicas e vitais que precisam ser atendidas.

Numa escala hipotética das necessidades humanas variando entre -1 e +1, as exigências consistem naquilo que permitem aos indivíduos começarem suas vidas do nível zero, sem que lhes falte qualquer bem necessário para uma vida minimamente digna; são, portanto, as necessidades básicas, ou, ainda, as oportunidades mínimas. As preferências, por sua vez, consistem no que é supérfluo, representando os desejos, os interesses e as aspirações individuais. (FARO, 2013, p. 257).

Diante disso, percebe-se que o mínimo existencial é o pilar que sustenta a existência de uma sociedade justa e igualitária, garantindo que todos tenham acesso às mesmas oportunidades para crescer e prosperar. Posto isso, pode-se questionar em que aspecto o Estado deve atuar?

O papel do Estado é garantir condições mínimas para uma vida digna, o que significa que as pessoas têm o direito de exigir e controlar sua atuação nesse sentido. No entanto, isso não significa que o Estado deva realizar todas as preferências individuais, já que não é sua obrigação utilizar recursos para atender a todos os desejos das pessoas (FARO, 2013).

As necessidades básicas devem ser definidas de forma genérica e objetiva, sem considerar interesses particulares, e devem se basear no que é realmente essencial para garantir um nível mínimo de dignidade. Ou seja, o Estado deve atuar para garantir as condições necessárias para uma vida digna, mas não pode realizar os desejos, interesses ou preferências individuais (FARO, 2013).

Contudo, “[...] não é possível, no entanto, elencar taxativamente os elementos que compõem o Mínimo Existencial de cada direito, sendo necessária uma análise cautelosa do caso em concreto e do direito fundamental em questão.” (SOUZA, 2013, p. 212). A escolha das necessidades básicas que compõem o mínimo existencial é um desafio que requer uma abordagem cuidadosa e estratégica. Afinal, a forma como essas escolhas são feitas pode ter um impacto significativo na vida das pessoas.

Nesse contexto, há críticas à lista de necessidades mínimas que muitas vezes é considerada universal, sem levar em conta o contexto em que será aplicada. Embora seja possível criar uma lista, a escolha do que constitui o mínimo existencial é baseada em opções políticas que refletem hipóteses sobre as melhores condições para o desenvolvimento social. No entanto, essas escolhas são fundamentadas na realidade, considerando, por exemplo, as desigualdades que permeiam a sociedade (FARO, 2013).

Dessa maneira, a partir daquilo que a CF estabelece, pode-se tentar construir uma lista de direitos que formam o mínimo existencial e que são válidos para a sociedade brasileira: pagamento de uma renda mínima *per capita*, que varie de acordo com a inflação e com a carga tributária, permitindo ao indivíduo uma dieta equilibrada e a compra de itens básicos para a sua sobrevivência; fornecimento, com qualidade, de moradia básica a todas as pessoas, nela incluídos sistemas eficientes e ambientalmente sustentáveis de energia elétrica, água encanada e esgoto; oferecimento de ensino básico público adequado e gratuito; oferecimento de um sistema público, eficiente e gratuito, de assistência à saúde; oferecimento de transporte público eficiente, seguro e gratuito; manutenção de segurança pública eficiente; realização de políticas públicas adequadas e eficientes de combate e erradicação da pobreza; financiamento de programas de infraestrutura de transportes, de desenvolvimento econômico e de amparo ao trabalhador; manutenção de um sistema de seguridade social eficiente e ao menos não deficitário; oferecimento de subsídios a preços e transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria petrolífera e de gás. (FARO, 2013, p. 257).

Embora não haja uma certeza absoluta de que a lista acima represente o mínimo existencial, é inegável que muitos dos direitos mencionados são considerados necessidades mínimas. O Estado tem a responsabilidade de garantir que essas necessidades sejam atendidas, utilizando os recursos arrecadados por meio de tributos. É importante que o governo esteja ciente da importância desses direitos e trabalhe para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a eles (FARO, 2013).

É essencial ressaltar que a missão primordial do Estado é a realização plena dos direitos fundamentais sociais, uma vez que estes são imprescindíveis para assegurar uma existência humana digna. Caso não haja recursos suficientes, a reserva do possível pode ser invocada, mas é imperativo garantir pelo menos o mínimo existencial de cada um desses direitos, já que eles detêm prioridade nas alocações orçamentárias (SOUZA, 2013). Desse modo,

Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos

gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível. (BARCELLOS, 2002, p. 246).

Em suma, a reserva do possível e o mínimo existencial podem coexistir harmoniosamente, com este último atuando como um limite para a invocação daquela. Todavia, a reserva do possível só pode ser invocada após uma análise cuidadosa da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos envolvidos (SOUZA, 2013).

O mínimo existencial foi criado para proteger os indivíduos, garantindo uma vida digna por meio da efetivação de uma parcela das garantias constitucionais. Infelizmente, o poder público muitas vezes negligencia as necessidades mais urgentes dos cidadãos. Se houver desrespeito na concretização de um direito fundamental social, o Poder Judiciário deve ser acionado para intervir, pois esses direitos são considerados indispensáveis e gozam de proteção jurisdicional (SOUZA, 2013).

Diante do que fora apresentado na pesquisa é possível observar que o Estado atua buscando garantir a efetividade dos direitos sociais constitucionalmente previstos. Contudo, ainda encontra obstáculos para sua concretização, em especial, relacionado com questões de ordem econômica, haja vista que os recursos públicos são limitados para as necessidades ilimitadas dos indivíduos.

## CONCLUSÃO

Diante da grave crise orçamentária que assola o Estado brasileiro, torna-se evidente a necessidade de um olhar crítico e propositivo em relação à concretização de políticas públicas. A realidade econômica do país, marcada por altos índices de endividamento público, escassez de recursos e restrições orçamentárias, impõe um desafio significativo para a implementação de ações governamentais efetivas.

Nesse contexto, é possível concluir a problemática afirmando que a crise orçamentária do Estado possui um impacto significativo na concretização das políticas públicas previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A análise das hipóteses levantadas permitiu uma reflexão sobre as possíveis consequências desse cenário, bem como sobre o comportamento do Estado diante de suas responsabilidades.

Com base na pesquisa realizada, constatou-se a validade da segunda hipótese, a qual afirma que, mesmo diante de uma crise, o Estado continuará cumprindo o mínimo necessário por meio das políticas públicas, sem gerar necessariamente um retrocesso social. Nesse sentido, é importante destacar a relevância de se estabelecer critérios claros para determinar o que seria esse mínimo necessário, garantindo assim a proteção dos direitos fundamentais mesmo diante das dificuldades orçamentárias.

Os objetivos traçados para a pesquisa permitiram uma abordagem abrangente da temática, buscando compreender o posicionamento do Estado frente à crise orçamentária e sua relação com a efetivação das políticas públicas constitucionais. Além disso, foram explorados aspectos como a conceituação da crise e seu impacto nos princípios e direitos constitucionais, bem como o papel dos tribunais brasileiros na judicialização das políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial e à reserva do possível.

Para tanto, no primeiro capítulo, realizou-se uma contextualização abrangente sobre o tema em questão, fornecendo um panorama histórico e conceitual que embasa toda a pesquisa. A crise orçamentária se caracteriza quando as despesas do governo excedem suas receitas, resultando em um déficit orçamentário. Isso indica um desequilíbrio nas finanças do país e leva à crise orçamentária.

O orçamento público desempenha um papel crucial na economia do país. A instabilidade econômica, como altas taxas de inflação, juros, dólar, inadimplência, desemprego, redução do PIB, crédito e confiança do consumidor, muitas vezes está relacionada às políticas orçamentárias. Se houver erros de planejamento no orçamento, como previsões de receita irrealistas ou gastos excessivos, isso pode levar a uma crise, onde a população acaba sentindo os efeitos dessa má gestão.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu direitos individuais e sociais e previu políticas públicas como meio de efetivar esses direitos. As políticas públicas são programas e ações desenvolvidas pelo Estado para alcançar os objetivos e metas estabelecidas na referida lei.

O Brasil, como um país democrático, adotou medidas excepcionais para proteger os mais vulneráveis e combater a pandemia. Essas medidas tiveram impactos nos direitos fundamentais, como a liberdade de locomoção, integridade física, autodeterminação, liberdade religiosa, direito à propriedade, liberdade de exercício profissional e direito à saúde.

O país enfrentou a pandemia por meio do estado de calamidade pública, o qual proporcionou a aplicação diferenciada dos recursos públicos para combater a pandemia, o que afetou ainda mais a crise orçamentária existente. A crise orçamentária decorrente da pandemia reflete a insustentabilidade do modelo de Estado de bem-estar social adotado no Brasil, em que o Estado assumiu atividades além de sua capacidade, gerando déficits públicos.

A pesquisa ressalta a falta de equilíbrio orçamentário previsto na Constituição, o que inviabiliza sua promoção. Embora o orçamento não precise ser equilibrado no sentido liberal, os gastos com a concretização dos direitos fundamentais devem ser razoáveis em relação à comunidade.

No primeiro capítulo, as principais discussões abordadas foram relacionadas à evolução do assunto ao longo dos anos e aos principais desafios enfrentados atualmente. Essa contextualização permitiu uma compreensão mais ampla do problema proposto, proporcionando uma visão geral da pesquisa. Nesse contexto, é imprescindível buscar soluções inovadoras e estratégias que possam maximizar o impacto das políticas públicas, garantindo sua eficácia e contribuindo para a melhoria das condições sociais e econômicas da população.



No segundo capítulo, os objetivos assumidos na pesquisa foram explorados e discutidos de maneira detalhada. Nesse processo, a hipótese de que o Estado em crise poderia retroceder socialmente, deixando de prestar integralmente as políticas públicas foi refutada e, ao aposto disso, confirmou-se a hipótese que mesmo o Estado estando em crise ele deve manter todos os seus deveres prestando o mínimo necessário das políticas públicas. Essa análise criteriosa contribuiu para uma compreensão mais precisa e embasada do problema.

A concretização das políticas públicas é o processo pelo qual as ações e programas desenvolvidos pelo Estado são implementados e colocados em prática para garantir e realizar os direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e em outras leis. O objetivo dessas políticas é assegurar o bem-estar da população. No entanto, a efetivação dos princípios e direitos constitucionais no contexto da crise orçamentária brasileira pode apresentar desafios.

Além dos princípios, é importante ressaltar a relação entre direitos e deveres. Os direitos fundamentais estão ligados aos deveres dos indivíduos e do Estado. Enquanto os direitos representam o que o Estado deve proporcionar aos indivíduos, os deveres representam o que os indivíduos devem proporcionar ao Estado. Essa relação é cíclica, onde as prestações estatais dependem, em parte, do cumprimento dos deveres por parte dos indivíduos.

A concretização dos direitos fundamentais demanda recursos financeiros. O pagamento de tributos pelos indivíduos é uma forma de financiamento do Estado, que utilizará esses recursos para custear serviços e implementar políticas públicas. No entanto, o pagamento de tributos pode limitar os recursos disponíveis para o exercício dos direitos individuais.

Portanto, o Estado atua como gestor dos recursos públicos, alocando-os para a realização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas. É fundamental que o Estado gerencie corretamente esses recursos para garantir a eficácia dos direitos e o cumprimento de suas obrigações.

O princípio da proibição de retrocesso social e o princípio do dever de progressividade são destacados como complementares na proteção dos direitos sociais. A proibição de retrocesso social impede a revogação ou redução injustificada

de direitos já alcançados, enquanto o dever de progressividade exige que os direitos sociais sejam constantemente ampliados e desenvolvidos.

Ambos os princípios, proibição de retrocesso social e dever de progressividade, estão interligados e requerem uma compreensão dinâmica e aplicação adequada para garantir a proteção e o desenvolvimento dos direitos sociais.

No terceiro capítulo, foram apresentados e analisados minuciosamente os resultados, os quais revelaram insights importantes e ofereceram uma visão aprofundada sobre o problema no que diz respeito à interferência da crise orçamentária na concretização de políticas públicas.

O posicionamento do Superior Tribunal Federal (STF) em relação à interferência do Poder Judiciário no controle e execução das políticas públicas sociais é favorável em determinadas circunstâncias. O STF reconhece que, embora a atribuição de formular e implementar políticas públicas seja dos Poderes Legislativo e Executivo, em casos excepcionais nos quais esses poderes descumprem seus encargos político-jurídicos e comprometem a eficácia e integridade de direitos individuais e coletivos constitucionais, o Judiciário pode intervir.

Esse posicionamento se baseia na cláusula da reserva do possível, que reconhece que a implementação de direitos sociais econômicos e culturais requer recursos financeiros e que o Estado deve agir de forma razoável, levando em consideração a disponibilidade financeira para atender às demandas.

Essa cláusula reconhece a limitação do Estado em fornecer todos os direitos de forma absoluta. Ela implica que, diante da falta de recursos, o Estado deve priorizar determinadas necessidades básicas, escolhendo cuidadosamente quais direitos serão atendidos.

No entanto, a reserva do possível não pode ser invocada de forma indiscriminada pelo Estado para se exonerar do cumprimento de suas obrigações constitucionais. O Judiciário pode intervir quando há uma violação evidente e arbitrária por parte do Legislativo ou do Executivo, comprometendo os direitos fundamentais.

A intervenção do Judiciário no controle e execução das políticas públicas é entendida como uma forma de garantir a efetividade dos direitos fundamentais e assegurar condições mínimas de existência, conhecidas como mínimo existencial. O mínimo existencial representa os elementos fundamentais da dignidade humana,

incluindo a proteção dos direitos individuais e as condições materiais básicas de existência.

Dessa forma, a intervenção ocorrerá apenas em casos excepcionais nos quais os poderes políticos agem de forma irrazoável ou com a clara intenção de neutralizar a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais. O Judiciário atua para viabilizar o acesso aos bens cuja fruição tenha sido injustamente recusada pelo Estado.

A principal conclusão desta investigação indica que, mesmo o Estado estando em crise, ele deverá manter todos os seus deveres, prestando pelo menos o mínimo existencial. Essa conclusão foi embasada em evidências empíricas coletadas e analisadas ao longo da pesquisa e contribuiu para um melhor entendimento do tema e para o avanço do conhecimento nessa área específica.

Afinal, a presente pesquisa traz uma importante contribuição ao campo, destacando-se a interferência da crise orçamentária nas políticas públicas. Os resultados e as conclusões obtidas fornecem subsídios para acadêmicos, profissionais, pesquisadores e demais interessados no tema, estimulando a reflexão e o aprofundamento em áreas correlatas.

Para que, ao explorarem a intersecção entre a crise orçamentária e a efetivação das políticas públicas, encontrem embasamento teórico e prático, para que possa subsidiar a tomada de decisões e a formulação de políticas capazes de conciliar as demandas financeiras do Estado com a proteção dos direitos fundamentais da população.

Além disso, a pesquisa possibilita a compreensão da importância de um planejamento financeiro adequado e da correta alocação de recursos, revelando-se essencial para enfrentar os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro, visando assegurar um desenvolvimento social efetivo e a realização dos direitos sociais para todos os cidadãos.

Considerando os aspectos mencionados, esta conclusão conjunta sintetiza os principais pontos discutidos nos capítulos, apresentando uma visão global da pesquisa, seus resultados e contribuições. Ao mesmo tempo, sugere-se como possível caminho para futuros estudos a análise quantitativa de toda a temática apresentada, traduzindo todo esse conhecimento em números que comprovam as conclusões apresentadas.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Marianne Gomes de. Os limites da judicialização das políticas públicas: uma análise sob a ótica do direito fundamental social à educação na realidade Pós-Constituição Federal Brasileira de 1988. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 1, 2012.
- ANDRADE, Anne Costa Bittencourt. Flexibilizações orçamentárias diante da pandemia da covid-19. **Revista da Faculdade de Direito**: Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 116, n. 2, jul./dez. 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Congresso promulga emenda constitucional do "orçamento de guerra"**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/659956-congresso-promulga-emenda-constitucional-do-orcamento-de-guerra>>. Acesso em: 04 dez. 2022.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 678**, de 6 de novembro de 1992b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 106**, de 7 de maio de 2020b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm)>. Acesso em: 03 dez. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 173**, de 27 de maio de 2020c. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)>. Acesso em: 03 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência**, Brasília, n. 431, abr. 2010. Recurso Especial nº 1.185.474-SC, de 20 de abril de 2010. Relator: Min. Humberto Martins. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informjurisdata/article/view/4511/4703>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.334.027**, de 22 de março de 2023a. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476962/false>>. Acesso em: 22 abr. 2023

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.405.612**, de 01 de março de 2023b. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur476139/false>>. Acesso em: 22 abr. 2023

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357**, de 13 de maio de 2020d. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2065-0**, de 17 de fevereiro de 2000. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45**, de 29 de abril de 2004. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BÜHRING, Marcia Andrea. Direito Social: proibição de retrocesso e dever de progressão. **Direito & Justiça**, v. 41, n. 1, p. 56-73, jan./jun. 2015.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i3.59730.

CASAGRANDE, Renato; FILHO, Roberto Freitas. O problema do tempo decisório nas políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, 2010.

CASTREQUINI, Karine Maldonado. **A crise econômica no Brasil e a concretização das políticas públicas constitucionais**. 2022. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/58993/a-crise-econmica-no-brasil-e-a-concretizacao-das-politicas-pblicas-constitucionais>>. Acesso em: 27 set 2022.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006.

CORTES, Andrea. Déficit orçamentário: o que é, suas causas e implicações. **Remessa Online**, 15 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.remessaonline.com.br/blog/deficit-orcamentario/>>. Acesso em: 27 nov. 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio Silva. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 799, 8 set. 2005. ISSN 1518-4862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7254>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Princípios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502169838. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502169838/>>. Acesso em: 08 out. 2022.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. E-book. ISBN 9788522484478. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522484478/>>. Acesso em: 09 out. 2022.

DOMINGUEZ, Bruno. Alerta global: novo coronavírus é a sexta emergência em saúde pública de importância internacional declarada pela OMS. **RADIS: Comunicação e Saúde**, n. 210, p. 14-21, mar. 2020.

FARO, Julio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2013.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. O princípio da proibição de retrocesso social: breves considerações. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2059, 19 fev. 2009. ISSN 15184862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12359>>. Acesso em: 27 set. 2022.

FILHO, Vladimir Brega. **Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. E-book. ISBN 9786555597417. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597417/>>. Acesso em: 09 out. 2022.

\_\_\_\_\_. A Legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 18, mai./jul. 2009. ISSN 19811861. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=376>>. Acesso em: 09 out. 2022.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de planejamento e orçamento**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento#:~:text=O%20modelo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio%20brasileiro%20%C3%A9,a%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20%2D%20LOA>>. Acesso em: 08 out. 2022.

GOOGLE. **Significado de fundamental**. Disponível em: <[https://www.google.com/search?q=significado+de+fundamental&rlz=1C1CHZN\\_pt-BRBR936BR936&oq=significado+de+fundamental&aqs=chrome..69i57j0i512j0i22i30l3j0i15i22i30l5.4720j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=significado+de+fundamental&rlz=1C1CHZN_pt-BRBR936BR936&oq=significado+de+fundamental&aqs=chrome..69i57j0i512j0i22i30l3j0i15i22i30l5.4720j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)>. Acesso em: 12 abr. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. O controle de políticas públicas: um desafio à jurisdição constitucional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 19, ago. 2007. Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Edilson\\_Junior.htm](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Edilson_Junior.htm)> Acesso em: 12 mar. 2023.

LARA, Rodrigo Pugliesi. A Lei 173/2020 e a progressão funcional dos servidores públicos. **Consultor Jurídico**, 28 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-28/rodrigo-lara-lei-complementar-1732020>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LEAL, Gabriel Prado. A (re)construção dos direitos sociais no século XXI: entre a progressividade, a estabilidade e o retrocesso. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 143-166, jul./set. 2016. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril\\_v53\\_n211\\_p143](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p143)>. Acesso em: 28 jan. 2023.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. ISBN 9786553621626. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/search?q=pedro%20lenza%20constitucional&redirectOnClose=/>>. Acesso em: 08 out. 2022.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, Contabilidade e Gestão No Setor Público**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559773145. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773145/>>. Acesso em: 07 out. 2022.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Blucher, 2016.

MACÊDO, Stephanie. Políticas Públicas: o que são e para que existem. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**, 16 nov. 2018. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MACHADO, Kesley. Orçamento Público: A Crise e o Equilíbrio Orçamentário. **Contabilidade em Pauta**, v. 4, 2015.

MARTINS, Flávio. **Direitos Sociais em Tempos de Crise Econômica**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555597288. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597288/>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

MARTINS, Robson; MARTINS, Érika Silvana Saquetti. Direitos Sociais, Crise Econômica e Reserva do Possível no Contexto da Crise Orçamentária. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 9, n. 1, p. 362, jan./dez. 2021. E-ISSN 23190884.

MELO, Felipe de. A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 20, mai./jul., 2009. ISSN 19811861. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=376>>. Acesso em: 09 out. 2022.

MOTTA, Alice Lima Silva; CARVALHO, Augusto César de. A progressividade dos direitos sociais no contexto de crises econômicas e reformas. **Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania**, Brasília, v. 8, n. 8, p. 120-131, jan./jul. 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Limites do exercício do Poder de Polícia à luz dos direitos fundamentais: análise das medidas restritivas adotadas durante a pandemia do Covid-19. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 935-952, set./dez. 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i3.570.

NUNES, Andréia R. Schneider. Políticas públicas. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos na pandemia: desafios e proteção efetiva**. São Paulo: Expressa, 2021. E-book. ISBN 9786553622890. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622890/>>. Acesso em: 08 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2016.



RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas: uma questão orçamentária. **Revista Argumentum – Argumentum Journal of Law**, v. 12, p. 77-102, 2019.

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

\_\_\_\_\_. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista TST**, Brasília, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009.

\_\_\_\_\_. Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Coord.); CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (Coord.); BARCHA, Érica Paula (Coord.). **Direitos fundamentais sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 25-37. E-book. ISBN 9788502629639. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502629639/>>. Acesso em: 21 out. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Eficácia do orçamento de guerra depende de capacidade de gerenciamento do Executivo**. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/contas-vista-orcamento-guerra-autonomia-gastos-inedita-presidente>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 29, n. 1, jan./jun. 2013.

SPERB, Arthur Coelho. O princípio da progressividade e a vedação do retrocesso social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012. ISSN 15184862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20776>>. Acesso em: 21 out. 2022.

TATSCH, Ricardo Luís Lenz. Direitos sociais, crise econômica, proibição de retrocesso social e o orçamento público. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**, Curitiba, ano VII, n. 14, jan./jun. 2016. ISSN 21757119.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo**. São Paulo: Saraiva, 2011.