

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA  
MACKENZIE**

Andressa Aparecida Costa Marçola

**O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL:  
A EC N. 95/16 E SEUS EFEITOS NO DIREITO À SAÚDE**

São Paulo

2020

ANDRESSA APARECIDA COSTA MARÇOLA

**O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL:  
A EC N. 95/16 E SEUS EFEITOS NO DIREITO À SAÚDE**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção do  
título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR(A): PROF. DR. ADILSON JOSÉ MOREIRA

São Paulo

2020

ANDRESSA APARECIDA COSTA MARÇOLA

**O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL:  
A EC N. 95/16 E SEUS EFEITOS NO DIREITO À SAÚDE**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para obtenção  
do título de Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovad(o)a em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a): Prof. Dr. Adilson José Moreira

---

Examinador(a): Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Soares

---

Examinador(a): Prof. Dr. Flávio Leão Bastos Pereira

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha mãe que sempre me apoiou em todas as minhas decisões e sempre batalhou para proporcionar as melhores oportunidades de estudo durante toda a minha vida.

A todos os meus amigos e namorado, que me ajudaram nesta longa jornada e sempre estiveram do meu lado.

Ao meu orientador, Adilson José Moreira, que sempre foi muito presente, me auxiliando nesta pesquisa, compartilhando ideias e seu mais amplo conhecimento.

Por fim, agradeço a todos os professores que tive o prazer de ter durante o curso de Direito, que através de seus ensinamentos, permitiram que eu pudesse estar concluindo este trabalho e o curso.

**O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL:  
A EC N. 95/16 E SEUS EFEITOS NO DIREITO À SAÚDE**

Andressa Aparecida Costa Marçola

**RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo a análise da Emenda Constitucional n. 95/16, que implementou o Novo Regime Fiscal no Brasil, impondo um teto de gastos públicos nos próximos 20 exercícios financeiros. A Constituição Federal de 1988 apresenta uma proteção aos direitos fundamentais, obrigando o Estado a garantir políticas públicas para a defesa destes direitos. Deste modo, a partir da abordagem dos direitos sociais, com foco no direito à saúde em âmbito nacional, busca-se entender o surgimento do Sistema Único de Saúde, bem como o seu funcionamento. Após tal identificação, faz-se uma análise da Emenda Constitucional n. 95/16 e sua influência sob o direito à saúde e os impactos desproporcionais que estas medidas causam aos grupos mais vulneráveis. Ainda, a partir destes estudos, temos uma análise a respeito da violação ao princípio da vedação ao retrocesso social diante desta Emenda Constitucional.

Palavras chaves: Direito à Saúde; Emenda Constitucional 95/16; Direitos Sociais.

## **ABSTRACT**

This paper examines the Constitutional Amendment no. 95/16, which implemented the New Tax Regime in Brazil, imposing a ceiling on public spending over the next 20 financial years. The Federal Constitution of 1988 provides protection for fundamental rights, forcing the State to guarantee public policies for the defense of these rights. Thus, from the approach of social rights, with a focus on the right to health at the national level, this paper seeks to understand the emergence of the Unified Health System, as well as its functioning. After such identification, an analysis of Constitutional Amendment no. 95/16 will be made and how it influences the right to health and the disproportionate impacts that these measures have on the most vulnerable groups. Still, from these studies, an analysis will be made regarding the violation of the principle of prohibition against social retrogression in the face of this Constitutional Amendment.

Key words: Right to health; Constitutional Amendment 95/16; Social rights.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ASPS - Ações e Serviços Públicos em Saúde  
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
CNS - Conselho Nacional de Saúde  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras  
EC - Emenda Constitucional  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
RCL - Receita Corrente Líquida  
STF - Supremo Tribunal Federal  
SUS - Sistema Único de Saúde

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 01 [Funções e Subfunções de Governo] -----	36
Imagem 02 [Regras adotadas para limitar o crescimento real da despesa públicas-----	41
Imagem 03 [Mínimo para gastos com saúde e educação com a regra atual e com a PEC]----	46
Imagem 04 [Projeção do Impacto da PEC 241 sobre o gasto federal com saúde em comparação com a manutenção da regra da EC 86- em % do PIB (Hipóteses: piso da PEC 241= 13,2% da RCL de 2016; e RCL de 2016= R\$ 689 bilhões] -----	47



## SUMÁRIO

1. <b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
2. <b>AS BASES CONSTITUCIONAIS DOS DIREITOS SOCIAIS</b> .....	12
2.1 Princípios constitucionais estruturantes.....	12
2.2 Princípios constitucionais gerais (ideia do caráter objetivo dos direitos fundamentais).....	18
2.3 Dimensão sobre o caráter das normas de direitos fundamentais sociais.....	20
2.4 O direito ao mínimo existencial e a reserva do possível.....	23
2.5 Princípio da Vedação ao Retrocesso Social.....	25
3. <b>O DIREITO À SAÚDE</b> .....	28
3.1 O que é o direito social à saúde? .....	28
3.2 O direito à saúde e o mínimo existencial.....	30
3.3 O surgimento do Sistema Único de Saúde.....	31
3.4 As fontes do financiamento do Sistema Único de Saúde.....	33
4. <b>ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/16</b> .....	38
4.1 Cenário político-econômico que resultou na promulgação da Emenda Constitucional N. 95/16.....	38
4.2 Noções Gerais da Emenda Constitucional 95/16.....	41
4.3 Os impactos da Emenda Constitucional 95/16.....	45
5. <b>OS REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16</b> .....	49
5.1 A inconstitucionalidade da EC 95/16 e as cláusulas pétreas.....	49
5.2 A vedação ao retrocesso social e a EC 95/16.....	54
5.3 O reflexo da EC 95/16 nos grupos mais vulneráveis.....	58
6. <b>CONCLUSÃO</b> .....	62
Referências Bibliográficas.....	64

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos mecanismos mais importantes de proteção e promoção social de um país é a seguridade social, o qual engloba a Previdência Social, Assistência Social e a Saúde. Este último está previsto no artigo 6º da Constituição Federal e é no artigo 196 e seguintes<sup>1</sup> que o direito à saúde obteve maior concretização em nível normativo-constitucional, com grande ênfase para as leis que dispõem sobre a organização e benefícios do SUS, bem como o fornecimento de medicamentos, como a Lei 8.080/90 que faz menção ao financiamento do SUS.<sup>2</sup>

O mencionado artigo 196 da Constituição determina expressamente que a saúde é direito de todos, e cabe ao Estado garantir, mediante políticas sociais e econômicas, a redução dos riscos de doenças e outros agravos, fixando, posteriormente, em seu artigo 198, diretrizes do SUS<sup>3</sup>. Entretanto, comparado com outros países, os gastos relacionados à saúde no Brasil são substancialmente inferiores, uma vez que, o gasto per capita no país com a saúde em 2013 foi de US\$ 519,00, sendo inferior aos US\$ 1.167,00 da Argentina, US\$ 795,00 do Chile, US\$ 3.696,00 da Alemanha, US\$ 3.360,00 da França e US\$ 4.307,00 dos Estados Unidos<sup>4</sup>.

Para agravar esta situação em 2016, uma das primeiras medidas do governo do ex-presidente Michel Temer, foi uma proposta de um “Novo Regime Fiscal”, que foi aprovado em dezembro do mesmo ano. Esta nova Emenda Constitucional- EC 95/2016- instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração de 20 anos e possibilidade de revisão apenas após 10 anos. É previsto que o gasto primário do governo federal terá um limite por um teto definido pelo valor executado em 2017, sendo reajustado a cada ano pela inflação acumulada a cada 12 meses medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

---

<sup>1</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>2</sup> Art. 31. O orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades, previstos em proposta elaborada pela sua direção nacional, com a participação dos órgãos da Previdência Social e da Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

<sup>3</sup> Art. 198 As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.

<sup>4</sup> Cf. Evolução do gasto com medicamentos do Sistema Único de Saúde no período de 2010 a 2016. Fabiola Vieira. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32195](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32195)>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

O Conselho Nacional de Saúde tem uma estimativa que durante os 20 anos de vigência do teto constitucional, haverá uma redução de investimento na ordem de mais de R\$ 400 bilhões até 2036, sendo que só no ano de 2019, a perda de investimentos na área da saúde representou R\$ 20 bilhões.<sup>5</sup> Ainda, na nota técnica do IPEA, considerando o aumento demográfico de 20 milhões de brasileiros até o ano de 2036, a estimativa do gasto per capita no Brasil cairá para US\$ 411,00, sendo que sem o teto e uma média de crescimento do PIB de 2% ao ano seria de US\$ 671,00.

Deste modo, através de análise do ponto de vista dos direitos sociais, com enfoque para a saúde e educação, há quem alegue que a EC 95/16 pode ser considerada inconstitucional, uma vez que além de violar as “cláusulas pétreas”, afetando o núcleo primordial dos direitos à saúde e à educação, também viola o princípio da vedação ao retrocesso social<sup>6</sup>

Ademais, o subfinanciamento da saúde, acentuado ainda mais pela EC 95/16, trará mais problemas para os brasileiros que necessitam de hospitais públicos, tendo em vista o aumento do desemprego e da pobreza, impactando ainda mais aqueles que já possuem uma condição de vulnerabilidade perante a sociedade, que são aqueles que já dependem exclusivamente do SUS.

A doutrina, e, ainda que gradativamente, a jurisprudência, vêm reconhecendo a aplicação do princípio do retrocesso social como garantia constitucional implícita, que visa impedir medidas que possam desconstituir ou afetar terminantemente a aplicação de direito fundamental e social <sup>7</sup>(SARLET, 2018).

O reconhecimento implícito do princípio da proibição do retrocesso social na Constituição origina-se de argumentos presentes em outros princípios, em especial o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Princípio do Mínimo existencial, sendo dever do Estado proteger e defender os direitos fundamentais, observando sempre tais princípios.

O princípio da proibição ao retrocesso social terá como ponto central a proibição de que o legislador infraconstitucional revogue lei que tenha criado situações de vantagem ao cidadão, ao tratar de direitos fundamentais. O Estado Democrático jamais deve desobrigar a Administração de demonstrar a inexistência de recursos capazes de suportar os custos financeiros para garantir o mínimo existencial a todos.

---

<sup>5</sup>. Cf. Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/16. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

<sup>6</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018, p. 639.

<sup>7</sup> Ibidem.

Contudo, tendo a EC 95/16 limitando verbas relacionadas à saúde, grande é o questionamento se tal contenção de gastos serviria apenas para combater o déficit público, ou se isso também afetaria direitos sociais, atingindo a garantia do mínimo existencial, em âmbito federal, estadual e municipal, uma vez que a saúde é responsabilidade de todos os entes estatais.

Neste sentido, o presente trabalho visa, através de uma análise bibliográfica e documental, entender de que forma a EC 95/16 viola a vedação ao retrocesso social. Estaria questões orçamentárias prevalecendo em relação ao direito à saúde? Ainda, estariam as medidas do governo em divergência com a efetivação dos direitos sociais, constituindo-se em verdadeiro retrocesso às garantias já conquistadas até o momento? Pessoas mais carentes sofrerão mais as consequências, procrastinando então o disposto constitucional em relação à erradicação da pobreza e da dignidade da pessoa humana? Torna-se então, necessário entender como tudo isso está ocorrendo e seus efeitos, em especial, nas pessoas mais vulneráveis.

O primeiro capítulo discorre sobre as bases constitucionais dos direitos fundamentais, analisando os princípios estruturantes dos direitos fundamentais sociais, bem como os princípios da dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a vedação ao retrocesso social.

O segundo capítulo do presente trabalho faz uma análise do direito à saúde como um direito social e faz, ainda, uma observação deste direito com o mínimo existencial. Além disso, apresenta o surgimento do Sistema Único de Saúde bem como as fontes de financiamento deste.

O terceiro capítulo analisa especificamente a Emenda Constitucional 95/16 e o Novo Regime Fiscal por ela instaurado. Ainda, apresenta o cenário político e econômico que resultou a promulgação desta EC, bem como os seus impactos.

Por fim, no quarto capítulo é realizada uma análise dos reflexos da EC 95/16, bem como sua inconstitucionalidade, tendo em vista a existência das cláusulas pétreas. Também, foi feita uma análise a respeito desta EC e o princípio da vedação ao retrocesso social, bem como esta afetará os grupos sociais mais vulneráveis.

## 2. AS BASES CONSTITUCIONAIS DOS DIREITOS SOCIAIS

### 2.1. Princípios constitucionais estruturantes

Os Princípios Constitucionais Estruturantes, também conhecidos como Princípios Fundamentais, são os princípios que estabelecem a forma, estrutura e governo do Estado. Somente na Constituição Federal de 1988, foi que o legislador decidiu concentrar um conjunto de princípios rotulados como fundamentais, logo no início da Carta Magna. Canotilho define estes princípios como “princípios historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”<sup>8</sup>

Há a necessidade, no sistema jurídico, de que haja a existência de princípios, sendo que estes para serem efetivamente operantes, necessitam de procedimentos e processos que lhes deem operacionalidade prática. Na Constituição de 1988, há um compilado de normas abrangentes que englobam os direitos fundamentais intrínsecos ao indivíduo e normas de organização dos poderes do Estado. A Constituição, tanto para o Estado quanto para a sociedade, exprime a norma que confere poder e direito aos indivíduos em sociedade, pautando, ao mesmo tempo, a atuação do Estado.<sup>9</sup>

Ainda que os direitos sociais tivessem sido previstos em todas as suas constituições federais, em cada uma delas houve uma diferenciação por conta da intensidade. A primeira aparição destes direitos no ordenamento jurídico brasileiro aconteceu em 1824, quando foi promulgada a primeira constituição, a Constituição Política do Império do Brasil. Esta era sustentada pelas influências da Constituição Espanhola (1812), da Constituição Francesa (1814) e da Constituição Portuguesa (1822) e assegurava, no âmbito do que depois veio a ser conhecido como direitos sociais, a igualdade de todos perante a lei (artigo 179, XIII); liberdade de trabalho (artigo 179, XXIV); instrução primária gratuita (artigo 179, XXXII), o direito à saúde (artigo 179, XXXI) e, estabelecia certas condições acerca do tratamento dos encarcerados (artigo 179, XXI)<sup>10</sup>.

Em 1891, foi promulgada a Constituição dos Estado Unidos do Brasil, influenciada pelos ideais norte-americanos. Entretanto, esta constituição não teve eficácia no plano social,

---

<sup>8</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª edição. Coimbra: Alamedina. 1998, p. 1038.

<sup>9</sup> MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2011, p. 157.

<sup>10</sup> Constituição Política da Monarquia Portuguesa. Lisboa. Disponível em: <<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7511.pdf>>. Acesso em 30 de outubro de 2019.

uma vez que não representava a realidade vivida pelo cidadão brasileiro. Posteriormente, surgiu uma nova constituição, a Constituição do Brasil, a qual trouxe fortes vieses sociais, espelhados na Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição da Espanha de 1931.

Esta última foi promulgada em 1934, durante a ditadura, quando o cargo de Presidente da República era ocupado por Getúlio Vargas. Configurada como um importante marco dos direitos sociais, esta constituição tinha como finalidade garantir a todos o bem-estar social e econômico, além da liberdade, com o propósito de organizar um regime democrático.

A Constituição de 1934 foi revogada, após três anos, por conta de uma nova constituição – a de 1937 - que se desvinculou do caráter liberal das normas constitucionais em vigor no Brasil até aquele momento. Com base na Constituição Polaca, como era conhecida a Constituição da Polônia, voltada para o regime autoritário, os poderes se concentravam na alçada do chefe do Executivo. Como exemplo, podemos destacar a competência privativa da União para legislar sobre normas fundamentais da proteção e defesa da saúde, mais especificamente, da saúde da criança (art. 16, XXVII).

O equilíbrio entre os três poderes foi conquistado novamente na Constituição de 1946, que restituiu os direitos e garantias individuais. A competência privativa da União, anteriormente mencionada, sofreu flexibilizações, ficando o Estado com a competência supletiva para legislar sobre a defesa e proteção da saúde. Além da saúde, o texto estabeleceu normas em prol da melhoria das condições de trabalho, previu o mandado de segurança e a função social da propriedade e, determinou a organização da ordem econômica pautada nos princípios da justiça social.

Posteriormente, entrou em vigor a Constituição de 1967, inovando em relação aos direitos sociais. Positivamente, esta carta incluiu o direito ao salário-família aos dependentes do empregador (art. 158, II); proibição de diferença de salários também por motivo de etnia (art. 158, III); participação do trabalhador na gestão da empresa (art. 158, V); e, aposentadoria da mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral (art. 158, XX). Em contrapartida, reduziu para 12 anos a idade mínima de permissão do trabalho (art. 158, X); suprimiu a estabilidade e o estabelecimento do regime de fundo de garantia como alternativa (art. 158, XIII); e, restringiu o direito de greve (art. 158, XXI)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição do Brasil de 1967. Brasília, de 24 de janeiro de 1967. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaoriginal-1-pl.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2019.

Após sua alteração, por meio de 27 emendas, a Constituição de 1967 deu lugar a Constituição Federal Brasileira de 1988, que é a constituição atual do país. Neste documento, os direitos sociais foram devidamente tratados de acordo com a sua relevância, estabelecidos em um título próprio e marcados pelo compromisso com a igualdade e dignidade da pessoa humana.

A respeito da Constituição Federal de 1988, Canotilho classifica os princípios constitucionais da seguinte forma: princípios jurídicos fundamentais; princípios políticos constitucionalmente conformadores; princípios constitucionais impositivos e os princípios-garantia.<sup>12</sup>

Conforme o entendimento de Canotilho, os princípios jurídicos fundamentais são historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica, sendo que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional.

(...) os princípios têm uma função negativa particularmente relevante nos casos limites (Estado de Direito e de não direito, Estado Democrático e ditadura). A função negativa dos princípios é ainda importante noutros casos onde não está em causa a negação do Estado de Direito e da legalidade democrática, mas emerge com perigo o “excesso de poder.

(...) tem também uma função positiva, informando materialmente os atos dos poderes públicos. Assim, por ex., o princípio da publicidade dos atos jurídicos.

[...] Atrás do princípio da publicidade, está a exigência da segurança do direito, a proibição da *arcana praxi* (política de segredo), a defesa dos cidadãos perante os atos do poder público”.<sup>13</sup>

Um dos principais efeitos jurídicos dos princípios estruturantes constitucionais é a eficácia negativa, que se revela de formas diferentes. A primeira, seria em relação a não recepção de normas infraconstitucionais editadas antes da entrada em vigor da Constituição Federal, deixando estas de serem aplicadas naquilo em que diverge do conteúdo da constituição. A segunda forma, diz respeito a declaração de inconstitucionalidade das normas infraconstitucionais posteriores à entrada em vigor na Carta Magna de 1988, porém quando estiverem em desacordo com a mesma.<sup>14</sup>

Ainda, em relação ao plano da eficácia negativo, há também o efeito que seria próprio dos princípios fundamentais, que é de servirem como critério material para a interpretação e integração do direito infraconstitucional e para a interpretação da própria

---

<sup>12</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª edição. Coimbra: Almedina. 2002, p. 1.148.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 1148.

<sup>14</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 252.

Constituição. Ou seja, o intérprete, de acordo com as suas atribuições, deverá sempre prestigiar uma interpretação mais próxima possível dos princípios fundamentais.<sup>15</sup>

Em relação aos princípios políticos constitucionais conformadores, segundo Canotilho, explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Por se tratarem de normas coercitivas atuantes, devem ser cumpridas pelos aplicadores do direito, em atividades interpretativas e em atos inequivocamente conformadores.<sup>16</sup> Os princípios políticos constitucionais conformadores, visam estabelecer limites contra as ações intervencionistas que tenham como objetivo alterações radicais de cunho político. Já os princípios constitucionais impositivos, são as principais diretrizes para direcionar os dirigentes dos órgãos estatais, bem como os legisladores no exercício de suas funções política e legislativa.<sup>17</sup>

Por fim, os princípios garantias, para Canotilho, são os “que visam instituir direta e imediatamente uma garantia para o cidadão. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa.”<sup>18</sup> Estes princípios são os que impõe garantias aos cidadãos de forma direta e imediata. O autor considera esses princípios como normas autênticas que, em relação à aplicação, vinculam diretamente o legislador.<sup>19</sup>

Os princípios estruturantes apresentam uma dimensão constitutiva, uma vez que “exprimem, indiciam, denotam ou constituem uma compreensão global da ordem constitucional”<sup>20</sup>, e, uma dimensão declarativa. Ainda, esses princípios são dimensões paradigmáticas de uma ordem constitucional justa e servem para avaliar a legitimidade e legitimação de uma ordem constitucional positiva<sup>21</sup>.

José Afonso da Silva entende que, com a análise dos princípios fundamentais da Constituição de 1988, têm-se a discriminação de (i) princípios relativo à existência, forma, estrutura e tipo de Estado, previstos no art. 1º da CF; (ii) princípios relativos à forma de governo e à organização dos poderes, previstos nos artigos 1º e 2º da CF; (iii) princípios relativos à organização da sociedade, previsto no artigo 3º, inciso I, da CF; (iv) princípios relativos ao regime político, previstos no artigo 1º, parágrafo único, da CF; (v) princípios

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª edição. Coimbra: Almedina. 2002, p. 1.150.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 1150.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 1.150-1.151.

<sup>21</sup> Ibidem.



relativos à prestação positiva do Estado, previsto nos incisos do artigo 3º da CF; (vi) princípios relativos à comunidade internacional, previstos no art. 4º da CF.<sup>22</sup>

Não sendo incomum que ocorra a violação às normas de direitos fundamentais, foi necessária também a criação de mecanismos para que fosse garantido o cumprimento destes direitos. Pode-se ter como princípios fundamentais estruturantes o princípio do Estado Democrático de Direito e o princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A Constituição de 1988 inseriu a dignidade da pessoa humana no elenco dos fundamentos do Estado Democrático de Direito após o preâmbulo, em seu artigo 1º, inciso III.<sup>23</sup> Contudo, este princípio encontra-se também em outras partes da Constituição Federal, como no art. 170, *caput*, o qual dispõe que, a finalidade da ordem econômica é a de assegurar a todos uma existência digna.<sup>24</sup>

Destaca-se que o constituinte de 1988 optou por não incluir a dignidade da pessoa humana no rol de direitos fundamentais e sim na condição de princípio e valor fundamental. Quando se tem o direito à dignidade, na verdade, está a considerar o direito a reconhecimento, respeito, proteção e promoção da dignidade.<sup>25</sup> Há, portanto, uma necessidade de identificar o princípio da dignidade da pessoa humana como uma conquista da razão ético-jurista, fruto da reação história de atrocidades que marcam a experiência humana.<sup>26</sup>

A dignidade da pessoa está presente, cada vez mais, no processo decisório judicial, inclusive, em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sendo que a dignidade opera como critério para aplicar e interpretar tanto o direito constitucional, quanto o direito infraconstitucional, com destaque importante para casos relacionados a proteção e promoção dos direitos fundamentais.<sup>27</sup> Ainda, a dignidade da pessoa humana não é utilizada apenas para que a pessoa não possa ser diminuída à condição de simples objeto, mas implica também o fato de que a dignidade constitui o fundamento e conteúdo de direitos fundamentais contra atos que violem ou exponham a riscos.

---

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, p. 96.

<sup>23</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana [...]

<sup>24</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

<sup>25</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 258-259.

<sup>26</sup> NUNES, Luiz Antônio Rizzato. O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, 1ª edição. São Paulo: Saraiva. 2002, p. 48-56

<sup>27</sup> SARLET. Ingo. Curso de Direito Constitucional, 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p.260.

Outro princípio estruturante é o do Estado Democrático de Direito. Numa primeira fase, era entendido de maneira eminentemente formal, porém se modificou e passou a reunir tanto elementos formais quanto materiais, resultando no atual Estado Democrático de Direito.

O conceito de Estado de Direito abrange, além da submissão legal dos governantes e dos próprios cidadãos e da separação dos poderes, a garantia dos direitos fundamentais, sustentando os direitos do homem e a sua liberdade.<sup>28</sup>

Para Marcelo Cattoni, este princípio garante-se especialmente pelo reconhecimento do direito fundamental de oposição e pelos direitos políticos das minorias; através das inúmeras participações e representações políticas de diversos setores da sociedade; por meio dos mecanismos participativos e representativos de fiscalização e controle do poder; através de garantia de direitos processuais de participação nos processos coletivos de deliberação; por meio do reconhecimento de identidades coletivas culturais e sociais; através de ações afirmativas inclusivas e compensatórias de desigualdades fáticas, bem como por meio de políticas de reconhecimento.<sup>29</sup>

Ainda, para José Afonso da Silva, o Estado Democrático envolve necessariamente a soberania popular:

O Estado Democrático se funda no princípio da soberania popular que ‘impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento.’<sup>30</sup>

Vale destacar alguns dos principais elementos que compõe o Estado Democrático de Direito. O primeiro seria o primado do Direito, que consagra o princípio da supremacia da Constituição, afirmando que nenhum ato estatal poderá estar em desconformidade com a Constituição, sendo ainda, associado ao princípio da primazia da Lei, em que todos os atos editados em forma legislativa, terão preferência em face de outros atos<sup>31</sup>.

Ainda, há os princípios da reserva do legal e da reserva da Constituição. O primeiro consiste no fato de que a administração pública apenas intervirá em algum caso concreto

---

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 38ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, São Paulo, p. 113.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Teoria da Constituição, 2ª edição. Belo Horizonte: Initia Via. 2014, p. 139.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, p. 66.

<sup>31</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 273.

somente se tiver sido autorizada por lei ou com base legal.<sup>32</sup> Já o segundo, consiste no fato de que todas as funções e competências dos órgãos constitucionais deverão ter fundamento na Constituição, sendo que as restrições de direitos devem estar estabelecidas na mesma ou serem feitas pelo legislados, com fundamento em autorização constitucional.<sup>33</sup> Além disso, uma das mais importantes manifestações do Estado Democrático de Direito são os direitos e garantias fundamentais, pois o torna concreto nas suas inúmeras dimensões, tornando-o capaz de se afirmar.

Também é importante destacar o princípio da separação dos poderes que, inspirado pela tradição norte-americana e estruturado na atual Constituição Federal, consiste no fato de que os três poderes estatais atuam de forma conjunta e voltada ao alcance dos objetivos constitucionais, tendo como finalidade o controle do poder através de fiscalização recíproca. Por fim, o princípio da segurança jurídica, conforme Gomes Canotilho, exige que o cidadão possa confiar nos atos do poder público, podendo haver uma calculabilidade e previsibilidade dos seus efeitos jurídicos.<sup>34</sup>

## 2.2. Princípios constitucionais gerais (ideia do caráter objetivo dos direitos fundamentais)

A ideia do caráter objetivo dos direitos fundamentais quer dizer que, é outorgado às normas que preveem direitos subjetivos, a função autônoma, que ultrapassa a perspectiva subjetiva. Em outros termos, no âmbito constitucional, os direitos fundamentais passam a apresentar-se como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não simplesmente garantias negativas e positivas de interesses individuais.<sup>35</sup> No entendimento de Canotilho, uma determinada norma vincula um sujeito em termos objetivos no momento em que fundamenta deveres que não estão em relação com qualquer titular concreto.<sup>36</sup>

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais está interligada ao reconhecimento de que os direitos fundamentais demandam deveres de proteção do Estado, obrigando aos órgãos de forma permanente e preventiva a zelar pela proteção dos direitos fundamentais

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição. Coimbra: Almedina. 2002, p. 247.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> SARLET, Ingo. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 344.

<sup>36</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição. Coimbra: Almedina. 2002, p. 544.

dos indivíduos. Estes poderes de proteção, poderão ser direcionados ao princípio do Estado de Direito, uma vez que o Estado detém este monopólio, sendo que os órgãos estatais devem garantir níveis suficientes de proteção para os bens fundamentais, o que significa não apenas a vedação de omissões, como também a proibição de proteção amplamente insuficiente, sujeito a controle por parte dos órgãos estatais, principalmente do Poder Judiciário.<sup>37</sup>

Uma das perspectivas objetivas é criar efeitos tanto nas relações existentes entre Estado e indivíduo, quanto nas relações entre particulares. Neste desdobramento, os direitos fundamentais não são apenas considerados sob o âmbito individualista, fazendo com que o bem tutelado por eles seja reconhecido como um valor em si, que deverá ser protegido.<sup>38</sup>

Ocorre que, em relação aos direitos fundamentais, existe uma certa dificuldade de determinar a teoria que os legitima. Para os jusnaturalistas, são direitos pré-positivos que transcorrem da própria natureza humana; para o Positivismo Jurídico, estes são impostos pelas próprias Constituições e para o Realismo Jurídico, o que os explica são suas conquistas ao longo da história da humanidade. Podem ser encontrados com nomenclaturas diferentes, como “direitos naturais”, “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos individuais”, “direitos públicos subjetivos”, “liberdades fundamentais”, “liberdades públicas” e “direitos fundamentais do homem”. Os “direitos fundamentais” são, portanto, direitos humanos estabelecidos em certo ordenamento jurídico.<sup>39</sup>

Os direitos fundamentais possuem características relevantes para o seu entendimento. São definidos por sua historicidade, uma vez que decorrem de uma construção e evolução histórica. Por sua relatividade, ao não abordar conteúdos absolutos, pois podem ser conflitantes entre si e, por isso, tem a característica de conflituosidade, podendo o choque entre os direitos ser esclarecidos por meio do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade.<sup>40</sup>

Estes direitos são também dotados da imprescritibilidade, não se perdendo ou relativizando pelo decorrer do tempo; a inalienabilidade, não permitindo que os indivíduos se restrinjam de sua tutela; a indisponibilidade, ou irrenunciabilidade, significando a impossibilidade de se fazer o que quer com eles, devendo ser respeitada a sua eficácia

---

<sup>37</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional, 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 345.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, p. 177.

<sup>40</sup> Ibidem.

objetiva, elucidando-se, em alguns direitos, uma exceção à esta característica, como, por exemplo, o direito à privacidade ou à intimidade.<sup>41</sup>

A estes direitos são atribuídas a indivisibilidade e a eficácia vertical e horizontal. A primeira atribuição é interpretada de forma a proibir a análise dos direitos fundamentais de maneira isolada. E a segunda, pautada na relação entre estes direitos e o Estado – vertical – e entre os próprios cidadãos – horizontal. Por último, estes têm aplicação imediata, como dispõe o artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição Brasileira<sup>42</sup>.

### 2.3. Dimensão sobre o caráter das normas de direitos fundamentais sociais

Os direitos sociais foram positivados, na Constituição Federal de 1988, na condição de direitos fundamentais e, por isso, num primeiro momento, estão sujeitos ao regime jurídicos dos demais direitos fundamentais. Importante mencionar ainda que, o elenco dos direitos sociais não se resume apenas ao artigo 6º da Constituição Federal, mas também no artigo 5º, §2º da Carta Magna, bem como previstos em tratados internacionais.

Aplica-se aos direitos sociais, o disposto no artigo 5º, §1º da Constituição Federal, haja vista que as normas de direitos sociais possuem aplicabilidade direta, mesmo que o alcance de sua eficácia deva ser analisado no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais, princípios e mesmo interesses públicos e privados.<sup>43</sup>

Destaca-se também a existência de uma dupla dimensão dos direitos sociais: subjetiva e objetiva. A dimensão subjetiva traz a possibilidade de os direitos sociais serem exigíveis em face de seus destinatários. No Brasil, há uma forte tendência doutrinária e jurisprudencial em relação a reconhecer o direito subjetivo no plano do mínimo existencial, entendendo-o como garantia das mínimas condições materiais para uma vida digna.<sup>44</sup>

Já em relação à dimensão objetiva das normas de direitos sociais, entende-se como um vínculo desses direitos com o sistema de fins e valores constitucionais, que deverão ser respeitados e colocados em prática por toda a sociedade. Possui uma eficácia dirigente, ou seja, impõe ao Estado o dever de forma permanente para a realização dos direitos sociais, permitindo que estas normas atuem como modelo para criação e o desenvolvimento de

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Art. 5º. § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

<sup>43</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 626.

<sup>44</sup> Ibidem.

organizações, instituições e procedimentos voltados para a proteção e promoção dos direitos sociais.<sup>45</sup>

Além disso, um ponto importante, no que diz respeito aos direitos fundamentais sociais, é o da sua proteção contra o poder de reforma constitucional e contra intervenções restritivas por parte dos órgãos estatais, ou seja, os direitos fundamentais sociais não podem ser objeto de abolição efetiva ou tendencial, havendo, assim, uma proibição de retrocesso.<sup>46</sup>

Os direitos sociais possuem proteção que vinculam órgãos estatais, com uma atuação em caráter preventivo para que haja um considerável dever de proteção. Ainda, ocorre a tutela de garantias institucionais, onde há a proteção de determinadas instituições que, por sua importância social, necessitam deste resguardo contra ação erosiva do legislador. Estas instituições podem ser tanto de direito público quanto de direito privado, como é o caso do SUS, que é objeto desta pesquisa.<sup>47</sup>

Os direitos sociais não se restringem à função de direitos de prestações materiais, mas também, para eles, vale a alegação de que todos os direitos fundamentais apresentam uma perspectiva positiva e negativa. Ou seja, apesar da importante função dos direitos sociais como direitos às prestações materiais, estes também assumem função defensiva, atuando como proibições de intervenções.<sup>48</sup> Para que se compreenda o motivo da real necessidade da constituição dos direitos sociais, é importante que seja analisada a evolução histórica deles até que chegasse as primeiras conquistas das normas sociais. Esta evolução é dividida em dimensões, conforme a teoria geracional apresentada na aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo (França, 1979), por Karel Vasak<sup>49</sup>.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão, recepcionados entre o século XVII e XIX, são compreendidos, segundo Paulo Bonavides, como “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.<sup>50</sup> Estes direitos representam às liberdades públicas, também conhecidas como direitos civis e políticos, traduzindo, portanto, o valor da liberdade.<sup>51</sup> São conhecidos, portanto, como direitos ou liberdades individuais, tendo como marco as revoluções liberais na Europa e Estados Unidos, no século XVIII, que tinham como fim a

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 13ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2018, p. 165 e p. 200 e ss.

<sup>48</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional, 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 630.

<sup>49</sup> RAMOS, André de Carvalho. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional, 6ª edição. São Paulo: Saraiva. 2016, p. 131.

<sup>50</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 33ª edição. São Paulo: Malheiros. 2018, p. 562.

<sup>51</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª edição. Coimbra: Almedina. 2002, p. 361.

restrição do poder absoluto do monarca, pressionando os limites da ação estatal. Estão inclusos nos direitos da primeira dimensão, o direito à liberdade, igualdade perante a lei, propriedade, intimidade e segurança.<sup>52</sup>

Já na segunda dimensão dos direitos fundamentais, têm-se destaque para os direitos sociais, culturais e econômicos. Caracteriza-se, principalmente por sua natureza positiva, tendo em vista que proporciona direitos aos indivíduos para satisfação de seu bem-estar social. Concede aos indivíduos prestações sociais estatais, como educação, assistência social, saúde, trabalho, entre outras. Englobam, portanto, as liberdades sociais.<sup>53</sup>

Os direitos da terceira dimensão, são aqueles trazidos aos indivíduos através de sua inserção na coletividade, ou seja, aquele direito que não será apenas dele em sua singularidade, mas sim de todos. São os chamados de direitos de solidariedade ou fraternidades, podendo ser traduzidos como direito a um ambiente protegido, ao desenvolvimento, à comunicação, qualidade de vida, entre outros. São aqueles direitos destinados à proteção de grupos, e não ao indivíduo em si.<sup>54</sup>

Apesar das divergências doutrinárias a respeito dos direitos fundamentais da quarta dimensão, podemos citar o entendimento de Paulo Bonavides, que define tais direitos como consequência da institucionalização do Estado Social, que acarretou na globalização política, sendo necessário o respeito à direitos como: informação, pluralismo e democracia<sup>55</sup>.

Já Norberto Bobbio<sup>56</sup>, considera os direitos fundamentais de 4ª dimensão aqueles que se fundam com a evolução da engenharia genética, de onde nasce a necessidade de criação do Biodireito, voltado para a proteção do patrimônio genético, alterado pela própria raça humana.

Por fim, a quinta dimensão foi elaborada diante da normatividade jurídica, que reconhece uma geração autônoma voltada para o progresso do direito à paz, inicialmente considerado um direito fundamental de 3ª dimensão por Karel Vasak. O direito à paz foi trazido, pela primeira vez, na Declaração das Nações Unidas sobre a preparação das sociedades para viver em paz, na Resolução nº 33, de 1973, a qual prevê que “toda nação e todo ser humano, independente de raça, convicções ou sexo, tem o direito imanente de viver

---

<sup>52</sup> RAMOS, André de Carvalho. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional, 6ª edição. São Paulo: Saraiva. 2016, p. 132.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009, p. 48.

<sup>55</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 33ª edição. São Paulo: Malheiros. 2018, p. 585.

<sup>56</sup> BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, 11ª edição. Rio de Janeiro: Campus. 1992, p. 5-19.

em paz, ao mesmo passo que propugna o respeito a esse direito no interesse de toda a humanidade”<sup>57</sup>.

#### 2.4. O Direito ao Mínimo Existencial e a Reserva do Possível

No Brasil, a concepção do mínimo existencial, como uma condição de garantia de direito fundamental é recente, ainda que o objetivo de uma existência digna já houvesse sido consagrado no plano de direito constitucional positivo.<sup>58</sup> A sua primeira elaboração dogmática ocorreu na Alemanha do Segundo Pós-Guerra, com Otto Bachof, que entendia que o princípio da dignidade da pessoa humana não importaria apenas em garantia a liberdade, mas também a um mínimo de segurança social, uma vez que, caso não houvessem recursos materiais para uma existência digna, a dignidade seria sacrificada.<sup>59</sup> Deste modo, o mínimo existencial representa o complexo mínimo de circunstâncias materiais, a que todo indivíduo tem direito, sendo núcleo fundamental do princípio da dignidade da pessoa humana.

Na concepção de Ana Paula Barcellos, o mínimo para uma sobrevivência digna seria a existência de um núcleo irredutível do princípio da dignidade, abrangendo direitos individuais de liberdade, além dos direitos prestacionais, como assistência aos desamparados, saúde básica, educação fundamental e acesso à justiça.<sup>60</sup>

O mínimo existencial, deste modo, está ligado à noção essencial e inalienável da dignidade da pessoa, uma vez que sem ele, cessam as possibilidades que o indivíduo tem de sobrevivência, deixando de existir condições básicas de liberdade e igualdade. Enrico Bittencourt Neto, atribui ao direito do mínimo existencial um caráter de direito fundamental autônomo, uma vez que não está expressamente instituído em uma disposição jusfundamental, mas nem por isso perde a carga normativa dos direitos fundamentais.<sup>61</sup> Ainda que na doutrina brasileira não haja uma unanimidade no que refere ao mínimo existencial, a tendência majoritária concorda no sentido de que o conteúdo do mínimo existencial ultrapassa

---

<sup>57</sup>Cf. Direito Humano à Paz. Assembleia Legislativa. São Paulo, 2007. s.p. Disponível em: <<http://comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Luarca.pdf>>. Acesso em 30 de outubro de 2019.

<sup>58</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018, p. 652.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar. 2011, p. 296.

<sup>61</sup> BITTENCOURT NETO, Eurico. O direito ao mínimo para uma existência digna. 1ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010, p. 168.



a noção de um mínimo meramente vital ou de sobrevivência, resguardando muito além da vida humana, mas uma vida saudável e com qualidade.<sup>62</sup>

Sendo feita uma análise da Constituição Federal, ao longo de seu texto, é possível identificar quatro elementos que compõe o mínimo existencial. O direito a educação e saúde básicas, o acesso à justiça e a assistência aos desamparados, sendo eles reunidos no artigo 6º<sup>63</sup> e mais detalhados em outros artigos. Além disso, o artigo 7º da Constituição Federal, apresenta uma ideia do que seria o mínimo para que o indivíduo possa ter um conjunto de direitos básicos, resguardado através de um salário mínimo, que possa assegurar-lhe moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Portanto, o mínimo existencial gera o resguardo de uma dimensão prestacional mínima dos direitos sociais. Ana Paula Barcellos entende que esse mínimo existencial representa um “subconjunto dentro dos direitos sociais, econômico e culturais menor- minimizando o problema de custos- e mais preciso- procurando superar a imprecisão dos princípios. E, mais importante, que seja efetivamente exigível do Estado”.<sup>64</sup> Destaca-se que o mínimo existencial poderá ser tido como um importante instrumento jurídico quando houver a necessidade de impedir retrocessos no âmbito dos direitos fundamentais e sociais.

Já em relação à reserva do possível, esta começou a ser objeto de estudo no Brasil por volta dos anos 1990, sob a vigência da atual Constituição Federal. Pode ser definida como a necessidade de adequar-se as pretensões sociais com as reservas orçamentárias do país, podendo apresentar a disponibilidade dos recursos para a efetivação de determinada despesa.

Todos os direitos geram um custo para a sociedade e para o Estado, que é quem os mantêm. Deste modo, realizar direitos, faz com que haja uma alocação de recursos, uma vez que não há direitos sem que haja meios econômicos para os efetivarem. O Estado, portanto, deve realizar escolhas no momento em que alocar os recursos, estabelecendo uma prioridade e critérios de escolha para cada caso, dependendo da necessidade social.<sup>65</sup>

O Supremo Tribunal Federal já proferiu decisão a respeito dessas escolhas, sustentando que:

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria

---

<sup>62</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018, p. 653.

<sup>63</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>64</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar. 2011, p. 23.

<sup>65</sup> Ibidem.

implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõe, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade no mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental.<sup>66</sup>

Em razão desta dificuldade financeira e orçamentária do Poder Público, decorrente da escassez de recursos, faz-se necessário que alguns interesses sejam priorizados em detrimento de outros. Entretanto, não se pode deixar de efetivar os direitos fundamentais por conta de condicionantes econômicos, haja visto que condicionar a realização de direitos econômicos, sociais e culturais à existência de “caixas cheias” do Estado, importa em reduzir sua eficácia total.<sup>67</sup>

Ao mesmo tempo em que a reserva do possível apresenta limites fáticos e jurídicos para a realização dos direitos fundamentais, ela também atua como garantia desses direitos, tendo em vista que na ocorrência de conflitos entre direitos, poderá ser invocada a indisponibilidade de recursos, visando proteger o núcleo essencial de outro direito fundamental. Na visão de Ingo Sarlet, a reserva do possível não poderá ser usada como um obstáculo à efetivação dos direitos fundamentais constitucionais.<sup>68</sup>

Portanto, a reserva do possível deverá ser utilizada como meio a ser levado em consideração no momento da realização dos direitos fundamentais, não gerando retrocesso, mas de forma a ponderar os interesses presentes e adequar de forma proporcional cada direito que esteja sendo fornecido ao indivíduo para que não haja uma distribuição desigual, deixando um direito ficar carente de efetividade, frente a abundância do outro.

## 2.5. Princípio da Vedação ao Retrocesso Social

Os direitos sociais estão, muitas vezes, submetidos a medidas restritivas, que lhe afetam na perspectiva objetiva, bem como na perspectiva subjetiva, sendo, portanto,

---

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 639393 AgR, Relator(a): Min. Celso de Melo, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011. s.p. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 07 de março de 2020.

<sup>67</sup> KRELL, Andreas Joachim. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”, 1ª edição. Porto Alegre: Fabris. 2002, p. 54.

<sup>68</sup> SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais. 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2008, p. 288-361.

necessário que haja um controle de legitimidade constitucional de tais restrições. Para a proteção desses direitos, principalmente em relação ao legislador, teve-se destaque a noção de uma proibição jurídico- constitucional do retrocesso, como forma de controle para coibir medidas repressivas ou supressivas dos direitos sociais.<sup>69</sup>

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência, no que se refere à garantia constitucional implícita, vêm reconhecendo a vigência do princípio a vedação ao retrocesso social, de modo que sejam coibidas medidas que, por meio de revogação ou alteração legal, venham a afetar o grau de concretização de determinado direito fundamental e social.

Canotilho define o princípio da proibição ao retrocesso social da seguinte forma:

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei de segurança social”, “lei do subsídio de desemprego, “lei do serviço de saúde”) deve considera-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzem na prática numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.<sup>70</sup>

Os direitos fundamentais e sociais não se encontram à disposição plena dos poderes constituídos. A Exa. Ministra Carmem Lúcia Antunes da Rocha, enfatiza:

De se atentar que prevalece hoje, no direito constitucional, o princípio do não-retrocesso, segundo o qual as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combatidas, por se cuidarem de avanços da humanidade, e não dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares.<sup>71</sup>

Ou seja, o art. 5º, §1º da Constituição Federal, além de determinar a proteção efetiva dos direitos fundamentais, não apenas contra atuação do poder de reforma constitucional, também o faz contra o legislador ordinário e demais órgãos estatais que, por mais que estejam obrigados a um dever pleno de desenvolver e concretizar de forma eficaz os direitos

---

<sup>69</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional, 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018, p. 645.

<sup>70</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª edição. Coimbra: Almedina. 1999, p. 332-334.

<sup>71</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a exclusão social. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], n. 2, p. 49-67, dez. 2001. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/29>>.

fundamentais, não poderão, por vontade própria, suprimir ou diminuir o núcleo essencial dos direitos fundamentais.<sup>72</sup>

Sendo assim, sempre que houver, por parte do legislador, de forma comissiva e arbitrária, o retorno a um estado correlato a uma primitiva omissão inconstitucional ou que reduza o grau de concretização de uma norma definidora de direito social, haverá o retrocesso social, o qual se traduz como uma conduta omissão do legislador.

---

<sup>72</sup> SARLET, Ingo. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

### 3. O DIREITO À SAÚDE

#### 3.1. O que é o direito social à saúde?

O direito à saúde, além de sua relação com o direito à vida, encontra-se diretamente ligado a proteção da integridade física do ser humano. O direito à saúde, portanto merece destaque frente a outros direitos sociais, uma vez que saúde é um bem fortemente marcado pela interdependência com outros bens e direitos fundamentais.<sup>73</sup>

No cenário internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o primeiro diploma legal a constar expressamente a saúde como sendo um direito do indivíduo.<sup>74</sup> Foi fundada, em 07 de abril de 1948, pela Organização das Nações Unidas, uma agência especializada em saúde, reconhecida como A Organização Mundial da Saúde (OMS). Em sua Constituição, essa agência traz que a saúde “é um estado de complemento bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou enfermidade.”<sup>75</sup>

Outro documento internacional extremamente importante para o direito à saúde é o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em dezembro de 1966 pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Conforme o artigo 12 deste pacto: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental”. Este artigo assemelha-se muito com uns dos princípios da Constituição da OMS, que tem como objetivo garantir a felicidade dos povos, qual seja “Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social”. Ou seja, o objetivo é garantir o nível mais elevado de saúde possível à pessoa.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018.

<sup>74</sup> SARTLET, Ingo. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, 2002.

<sup>75</sup> OMS. Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO). 1946. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswwho.html>>. Acesso em 08 de março de 2020.

<sup>76</sup> Art. 12 Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento é das crianças;  
b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente;  
c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças;

Os ditames deste Pacto ainda que só tenha sido promulgado formalmente pelo ordenamento jurídico pátrio no ano de 1992, através do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991 e do Decreto Presidencial n. 591, de 06 de julho de 1992, influenciaram o ordenamento jurídico pátrio antes da sua entrada em vigor, ainda que de forma indireta, não sendo apenas coincidência que, o conteúdo do Título II da Constituição Federal - que trata dos direitos fundamentais -, assemelha-se com o conteúdo dos principais tratados e declarações internacionais sobre direitos humanos, em vigor atualmente.<sup>77</sup>

O direito à saúde, até a promulgação da Carta Magna de 1988, era um direito para poucos. Era para quem pudesse custear o serviço privado de saúde e para quem fosse trabalhador e contribuísse de alguma forma para o sistema de previdência.<sup>78</sup>

Em suas considerações, José Afonso da Silva, apresenta-se pasmo com as questões de direito à saúde até a Constituição de 1988, dizendo ser “espantoso como um bem extraordinariamente relevante à vida humana só agora é elevado à condição de direito fundamental do homem”.<sup>79</sup>

No plano nacional, o direito à saúde foi consagrado no artigo 6º da Constituição Federal, entretanto, é no artigo 196 e seguintes que encontrou sua maior efetivação na esfera normativo-constitucional, com enfoque para leis que tratam sobre a organização e os benefícios do SUS e o fornecimento de medicamentos.<sup>80</sup> Nos dispositivos do artigo 196 a 200 da Constituição, temos a forma de positivação das normas definidoras de direito e das normas de cunho impositivo de deveres e tarefas, sendo que o artigo 196 apresenta que a saúde é direito de todos e dever do Estado, impondo, ainda, ao Poder Público uma série de tarefas neste âmbito, como promover políticas públicas sociais e econômicas, que tenham como objetivo à redução do risco de doença e de outros agravos, além de estabelecer o acesso universal e igualitário às ações de prestação nessa esfera.<sup>81</sup>

Ainda, nos artigos seguintes, a Constituição apresenta a regulamentação das ações e serviços de saúde ao legislador, cria diretrizes do SUS, oportuniza, ainda, a participação da

---

d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade. BRASIL. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais., de 06 de julho 1992. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1992.

<sup>77</sup> MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (6.). Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26570/2/Livro%20EPSJV%20007739.pdf>>. Acesso em 08 de março de 2020.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, p. 308.

<sup>80</sup> SARLET, Ingo. Curso de Direito Constitucional. 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018, p. 658.

<sup>81</sup> Ibidem.

iniciativa privada na prestação da assistência à saúde e, estabelece, de forma exemplificativa, as atribuições que competem ao sistema único de saúde.

A partir deste ponto, o legislador trouxe a Lei do Sistema Único de Saúde-SUS (Lei 8.080/90), em que, no seu artigo 3º, traz os condicionantes para manutenção da saúde, que seriam: a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer, o acesso aos bens e serviços essenciais, bem como, nos termos do parágrafo único deste artigo, o bem-estar físico, mental e social.<sup>82</sup> Ou seja, nota-se que é necessário que haja o mais elevado nível de saúde para a pessoa, sendo a saúde algo imensurável.

A Constituição Federal de 1988, além de conceder ao indivíduo o direito à saúde, também garantiu que este direito fosse para todos os indivíduos, brasileiros e estrangeiros que estejam no país. Ainda, nos artigos 2º, §1 e 2º e 7º, inciso I e IV, da Lei 8.080/90, o legislador dispôs que a saúde é um direito fundamental do ser humano, sendo que é do Estado o direito de prover as condições necessárias ao seu pleno exercício e, ainda, delimitar condições que garantam não apenas a promoção e proteção da saúde, mas, também, a recuperação da saúde de todos.

### 3.2 O direito à saúde e o mínimo existencial

Tem sido atribuído ao direito a saúde a posição de mínimo existencial, pelo Poder Judiciário.<sup>83</sup> Essa postura foi adotada porque a saúde, como condição de possibilidade da dignidade da pessoa humana, passa a constituir o chamado “indicador constitucional parametrizado do mínimo existencial.”<sup>84</sup> O direito a saúde é decorrente do próprio direito à vida, bem como é essencial ao direito à liberdade e igualdade material, sendo que, no entendimento de Maurício Caldas Lopes “o direito à vida, pressuposto do valor fundamentador da dignidade da pessoa, é garantido pelo conteúdo mínimo do direito à saúde”.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Art. 3. Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

<sup>83</sup> BRASIL. STF. ARE 639.337- AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.2011

<sup>84</sup> LEAL, Rogério Gesta. A efetivação do direito à saúde por uma jurisdição-serafim: limites e possibilidades. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 38, 2006, p. 63-76.

<sup>85</sup> LOPES, Maurício Caldas. Judicialização da saúde, 2010, p. 76.

Ingo Sarlet, apresenta uma reflexão em relação ao direito à saúde como um direito fundamental:

Já no que diz com a fundamentabilidade em sentido material, esta encontra-se ligada à relevância do bem jurídico tutela pela ordem constitucional, o que- dada a inquestionável importância da saúde para a vida (e vida com dignidade) humana- parece-nos ser ponto que dispensa maiores comentários. Por tudo isso, não há dúvida alguma de que a saúde é um direito humano fundamental, aliás fundamentalíssimo, tão fundamental que mesmo em países nos quais não está previsto expressamente na Constituição, chegou a haver um reconhecimento da saúde como um direito fundamental não escrito (implícito), tal como ocorreu na Alemanha e em outros lugares. Na verdade, parece elementar que uma ordem jurídica constitucional que protege o direito à vida e assegura o direito à integridade física e corporal evidentemente, também protege a saúde, já que onde esta não existe e não é assegurada, resta esvaziada a proteção prevista para a vida e integridade física.”<sup>86</sup>

Ou seja, estando presente, o direito à saúde, no núcleo do mínimo existencial, uma vez que dá amparo à vida e, deste modo, não poderá ser suprimido, correndo o risco de encontrar-se diante do retrocesso social, o que não é admitido. Tanto no plano local quanto no plano internacional, os Estados e os organismos internacionais, assim como o Poder Constituinte, são juridicamente proibidos de suprimir direitos fundamentais.<sup>87</sup>

Deste modo, entende-se que o direito à saúde integra o conjunto de condições materiais mínimas para a garantia de que a pessoa humana tenha uma existência digna. O direito à saúde está englobado no mínimo existencial, destacando-se, portanto, que deve ser concedido um conteúdo mínimo de saúde para a pessoa, ou seja, o necessário para a garantia de uma vida digna, obtendo o mais elevado nível de saúde possível a pessoa, conforme pactuado no art. 12, do Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

### 3.3 O surgimento do Sistema Único de Saúde

O direito à saúde, sendo uma categoria de direito social, apareceu na Constituição Federal através do artigo 6º, *caput*, do texto constitucional, dispondo que:

<sup>86</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, 2007, p. 3. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/algumas-consideracoes-em-torno-do-conteudo-eficacia-e-efetividade-do-direito-a-saude-na-constituicao-de-1988>. Acesso em 10 de março de 2020.

<sup>87</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 5ª edição. São Paulo: Saraiva. 2007, p. 66-67.



Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Segundo Canotilho, o direito à saúde poderá ser entendido sobre duas vertentes. A primeira, possui natureza negativa, consistindo no direito de exigir que o Estado ou terceiros abstenham-se da prática de qualquer ato que atente contra a saúde. Já a segunda, é de natureza positiva, ou seja, o direito às medidas e prestações estatais com o objetivo de prevenir e tratar doenças.<sup>88</sup>

Destaca-se que a saúde integra a seguridade social, da mesma forma que a previdência e assistência social, nos termos da Constituição Federal em seu artigo 194, caput.<sup>89</sup> Pelo fato de estar incluída neste âmbito, a saúde deverá ser organizada com base nos objetivos do parágrafo único do art. 194: universalidade de cobertura; universalidade do entendimento; uniformidade e equivalência dos serviços às populações urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos serviços; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da gestão.

Analisando o texto constitucional, no Capítulo que trata sobre a seguridade social, a saúde constitui a Seção II, em que prevê, no artigo 196 que:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Assim, o art. 198 da Constituição Federal, prevê a existência do SUS:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I- Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II- Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III- Participação da comunidade.<sup>90</sup>

O SUS, que não possui personalidade jurídica, é formado por diversas outras instituições jurídicas importantes como Ministérios, Secretárias, entre outras. Além disso, apresenta-se como um sistema organizado de forma regionalizada e hierarquizada, contudo,

---

<sup>88</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª edição. Coimbra: Almedina. 2003, p. 407-410.

<sup>89</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social

<sup>90</sup> BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

essa hierarquização refere-se aos níveis de complexidade crescente, conforme apresenta o art. 8º da Lei 8.080/1990:

Art. 8º. As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.<sup>91</sup>

A Carta Magna de 1988 estabeleceu: (I) um caráter descentralizado ao SUS, ou seja, é integrado por todos os entes federativos, havendo uma única diferença em cada um deles, gerando poder decisório em nível local; (II) o atendimento integral, tendo como prioridade as atividades preventivas e em relação a saúde coletiva; (III) a participação da comunidade como uma das diretrizes, tendo em vista que a comunidade que é a destinatária das ações e serviços oferecidos pelo Sistema.

O SUS representa uma enorme democratização do acesso à saúde pública, já que todos os brasileiros e até mesmo estrangeiros podem usufruir, pois é um sistema universal. Ele põe fim ao acesso limitado à saúde, quando apenas aqueles que tinham emprego ou eram ricos poderiam ter atendimento médico, o que deixava grande parte da população sem oportunidades de serem atendidas.

### 3.4. As fontes de financiamento do Sistema Único de Saúde

A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 198, §1º, que o SUS seria financiado pela sociedade, através de tributos e com recursos do orçamento da seguridade social e de todos os entes federados.<sup>92</sup> Ainda, o artigo 55 da ADCT, previa que o setor da saúde teria que contar com, no mínimo, 30% do orçamento da seguridade social, excluindo-se o seguro desemprego.<sup>93</sup>

Entretanto, ao contrário do previsto nas normas constitucionais mencionadas, nos anos de 1990 e 1991, ou seja, num curto período de tempo após a institucionalização do SUS, não

---

<sup>91</sup> BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1990.

<sup>92</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:  
(...)

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes

<sup>93</sup> Art. 55. Até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor de saúde.

se verificou a aplicação da parcela mínima prevista do orçamento da seguridade social, sendo que, em 1993, estas contribuições previdenciárias deixaram de englobar as fontes de financiamento da saúde.<sup>94</sup>

No ano de 1993, o governo federal criou o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) que, em 1996, foi transformado em Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e deveria ser destinado integralmente à saúde. Entretanto, o que ocorreu na prática foi diferente, pois este tributo não se consolidou de forma satisfatória, e não foi condição suficiente para que houvesse a solução dos problemas financeiros do setor. A CPMF funcionou como fonte substitutiva, sendo que a incorporação de seus recursos correspondeu, quase na mesma proporção, à diminuição de outras fontes de financiamento da saúde pública.<sup>95</sup>

Com o objetivo de assegurar recursos para o setor, a EC 29/2000 em seu artigo 77, estabeleceu mínimos constitucionais que deveriam ser obrigatoriamente destinados ao setor e seriam os valores mínimos a serem aplicados pelos entes federativos em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS). Tais valores, representaram um crescimento nas despesas com ASPS, gerando maior participação dos Estados, Distrito Federal e municípios, no que tange ao financiamento do SUS. Todavia, o mínimo fixado não englobava a parcela de financiamento devida pela União.<sup>96</sup>

No ano de 2002, a Lei Complementar n. 141, trouxe um conceito mais definido das ASPS, garantindo uma maior efetividade à estas ações, contudo, sem apresentar a questão referente ao aumento da participação da União no financiamento da saúde, mantendo-se, portanto, a fórmula de cálculo prevista na EC 29/2000. É a partir das determinações e objetivos do sistema de saúde, que visa que o direito à saúde seja prestado de forma universal, equitativa e integral que se pode justificar a expectativa de impacto positivo nas ações que tenham como objetivo assegurar e gerar melhor qualidade de vida para a população.

Figueiredo e Figueiredo, avaliam as políticas públicas e as dividem em duas categorias. A primeira é a avaliação das políticas com o fim de produção de bens ou serviços

---

<sup>94</sup> PIOLA, S.F.; PAIVA, A.B.; SÁ, E.B.; SERVO, L.M.S. 2013. Financiamento Público da Saúde: uma história à procura de rumo. Texto para discussão IPEA n. 1846. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD\\_1846.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD_1846.pdf)>. Acesso em 14 de março de 2020.

<sup>95</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2011. A gestão administrativa e financeira do SUS. p. 110-111. Disponível em: <[http://www.conass.org.br/bibliotecav3/pdfs/colecao2011/livro\\_8.pdf](http://www.conass.org.br/bibliotecav3/pdfs/colecao2011/livro_8.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2020.

<sup>96</sup> PIOLA, S.F.; PAIVA, A.B.; SÁ, E. B.; SERVLO, L.M.S, 2013. Financiamento Público da Saúde: uma história à procura de rumo. Texto para discussão IPEA n. 1846. p. 13. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD\\_1846.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD_1846.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2020.

públicos, definindo o que pode chamar de avaliação de processo. Esta avaliação é dividida em três grupos, sendo que é utilizado os critérios de eficácia e eficiência.

O primeiro grupo é classificado como “avaliação de metas da política ou programas”, sendo que o critério utilizado é o da eficácia e tem como objetivo calcular se a diferença entre a meta atingida e proposta está dentro de limites estabelecidos, ou seja, medindo-se o sucesso ou fracasso da política. Já o segundo grupo, avalia a metodologia de implantação e execução da política ou programa, utilizando três critérios de eficácia, que são critério de eficácia funcional, administrativa e contábil. Por fim, o terceiro grupo é para a avaliação de processo, baseando-se na relação custo-benefício e custo-resultado. O principal foco nesta avaliação é para o critério de eficiência, compreendido em duas dimensões: a eficiência política, decorrente da relação entre custos econômicos e benefícios e a eficiência política, que deriva da relação entre os custos políticos ou sociais e os benefícios deles decorrentes.

Já a segunda categoria, refere-se à avaliação de políticas com fim de mudanças e avaliação de impactos, utilizando-se o critério de efetividade. O objetivo desta categoria é medir os efeitos e impactos dos resultados provocados pela ação governamental na população alvo e no ambiente sócio econômico.<sup>97</sup>

É essencial a análise de recursos utilizados para as ações e serviços públicos de saúde, uma vez que é requisito indispensável para a formulação de políticas públicas de saúde, tendo em vista que é feita uma relação dos resultados obtidos e os recursos sociais colocados à disposição do setor.

Sérgio F. Piola apresenta que, no ano de 2013, o IPEA, com base nos dados da OMS, registrou que o Brasil utilizou 217 milhões de dólares com assistência à saúde, englobando gastos realizados pelo setor público e privado, totalizando um gasto *per capita* de US\$ 1.085<sup>98</sup>. Estes valores, comparados a média mundial, podem ser considerados inferiores, tendo em vista que, conforme a OMS, os governos destinam aproximadamente 14% dos seus orçamentos nacionais para a saúde sendo que, nos países mais desenvolvidos esta taxa pode chegar a 16,8%.<sup>99</sup>

A situação do subfinanciamento do SUS é resultado de constantes cortes de recursos, em razão da política econômica praticada desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. As

---

<sup>97</sup> FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. Revista Fundação João Pinheiro. 1986, p. 108-129.

<sup>98</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão: financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo. 2013. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1846.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1846.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2020.

<sup>99</sup> ORGANIZAÇÃO das nações unidas. OMS. Relatório Mundial da Saúde. 2010. Disponível em:

<https://www.who.int/eportuguese/publications/WHR2010.pdf?ua=1>>. Acesso em 15 de março de 2020.

medidas governamentais normalmente priorizam o tripé da economia, ou seja, a manutenção das metas de inflação, obtenção de superávit primário e continuidade do câmbio flutuante, o que resulta em cortes de recursos e prejudica, deste modo, a qualificação do SUS e o acesso à política pública de saúde.<sup>100</sup>

O IPEA ainda afirma que, no Brasil, impera a política regressiva, baseando-se em tributos indiretos em que os beneficiários não são os trabalhadores, uma vez que os resultados de seus esforços tributários não recaem sobre o financiamento das políticas da seguridade social, revelando uma carga tributária regressiva, tendo em vista que o sistema concentra sua maior renda de tributos nos impostos, no qual a grande massa da população é fortemente atingida.<sup>101</sup>

A estrutura do financiamento do SUS, é realizada pelas três esferas do governo, conforme determinada pela Constituição Federal, em relação as fontes de receita para prover as despesas com ASPS. A portaria n. 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, atualiza a discriminação da despesa por Funções de que trata o inciso I do §1º do Artigo 2º e §2º do Artigo 8º, ambos da Lei n. 4320/1964, e por Subfunções, a seguir demonstradas:

A função Saúde e suas Subfunções assim elencadas:

Função 10 – Saúde	Subfunções
	301 – Atenção Básica
	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 – Suporte Profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
306 – Alimentação e Nutrição	

(Imagem: Funções e Subfunções de Governo/ Fonte: Portaria n. 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão)<sup>102</sup>

Ainda, a Portaria n. 204/2007 do Ministério da Saúde, com objetivo de regulamentar o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, dispõe que:

- Art. 4. Estabelecer os seguintes blocos de financiamento:
- I – Atenção Básica;
  - II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;

<sup>100</sup> MENDES, Áquilas. Acesso a saúde pública sem financiamento. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/acesso-a-saude-publica-sem-financiamento--imp-1713941>>. Acesso em 15 de março de 2020.

<sup>101</sup> INSTITUTO de pesquisa econômica aplicada (IPEA). 2011. O financiamento do SUS: principais dilemas. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo16.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2020.

<sup>102</sup> MINISTÉRIO da Economia. Portaria n. 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42-1999-atualizada-23jul2012-1.doc/view>>. Acesso em 15 de março de 2020.

III - Vigilância em Saúde  
IV - Assistência Farmacêutica; e  
V - Gestão do SUS;  
VI - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 837 de 23.04.2009).<sup>103</sup>

Por conta das várias inconstantes, no sentido de não especificar de forma clara a participação financeira de cada ente federativo, em especial da União, ou ainda pela arrecadação permanente ser considerada insuficiente, os recursos não são satisfatórios para as necessidades do setor, levando a um declínio de expectativa do SUS. Sendo assim, algumas medidas não favorecem a estrutura de financiamento do SUS, podendo, assim, interferir no atendimento das necessidades sociais de saúde, nos termos da proposta da Constituição Federal.

---

<sup>103</sup> Ministério da Saúde. Portaria n. 204/2007 do Ministério da Saúde. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204\\_29\\_01\\_2007\\_comp.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html)>. Acesso em 15 de março de 2020.

#### 4. ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/16

##### 4.1. Cenário político-econômico que resultou na promulgação da Emenda Constitucional n. 95/16

A EC 95/16 originou-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/16, apresentada em junho de 2016 pelo governo federal à Câmara dos Deputados. Com poucos meses de tramitação, a PEC foi aprovada em razão do regime de urgência, sendo estabelecida a emenda promulgada em 15 de dezembro de 2016 pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Esta Emenda Constitucional foi proposta pelo governo central que havia assumido interinamente. Em 12 de maio do ano anterior o vice-presidente, Michel Temer, havia sido notificado para assumir a presidência da República durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, que teria seu mandato previsto até o ano de 2018. Temer assumiu a presidência de forma definitiva em 31 de agosto de 2016 – no momento que foi encerrado o processo de impeachment - com mandato-tampão até 2018.

Apesar do processo de impeachment contra a ex-presidente Dilma Rousseff ter seguido as formalidades legais, é importante destacar a ocorrência de um golpe parlamentar, pois as justificativas utilizadas para afastá-la do cargo, as pedaladas fiscais, eram juridicamente insuficientes. Além disso, uma das teses do golpe, seria a de que o governo de Temer, em conjunto com parlamentares, assumiria o poder tanto para paralisar a Operação Lava-Jato, que enumerava casos de corrupção com indiciados e suspeitos de partidos políticos, bem como para aprovar contrarreformas antipopulares, apenas em favor das vontades do mercado.<sup>104</sup>

Após assumir o poder, os discursos de Michel Temer e sua equipe eram em torno do ajuste das contas públicas, sendo a intenção do governo expressada em documento veiculado em 2015 pelo PMDB, intitulado “Uma Ponte Para o Futuro”, no qual, visava, entre outras medidas:

- (a) construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
- (b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;

---

<sup>104</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pedalas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff. Disponível em:< <http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em 31 de março de 2020.

(c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação da Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos, propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes-desenvolvidos e emergentes- e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividades; (...).<sup>105</sup>

Através da Exposição de Motivos Interministerial n. 00083/2016 MF MPDG, constam as justificativas oficiais do governo federal para a propositura da EC 95/16:

2. Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República.

(...)

4. A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.

(...)

21. Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos. (...).<sup>106</sup>

O Ministro da Fazenda na época, Henrique Meirelles, afirmou ainda que o teto para gastos seria essencial para o Brasil crescer, pois, sem sua provação, o país não sairia da crise, uma vez que a dívida pública crescente geraria desconfiância quanto à capacidade futuro do governo de se financiar.<sup>107</sup> As justificativas do governo, se resumem no fato de que: (I) há a necessidade de ajuste das contas públicas; (II) o centro do problema de desequilíbrio fiscal

<sup>105</sup> PMDB. Uma Ponte para o Futuro. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 31 de março de 2020.

<sup>106</sup> MINISTÉRIO da fazenda; MINISTÉRIO do planejamento, desenvolvimento e gestão. Exposição de Motivos Interministerial n. 00083/2016 MF MPDG. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)>. Acesso em 31 de março de 2020.

<sup>107</sup> MEIRELLES, Henrique. Teto para gastos é essencial para o Brasil crescer. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/08/meirelles-teto-para-gastos-e-essencial-para-o-brasil-crescer>>. Acesso em 31 de março de 2020.



decorre do crescimento da despesa pública; (III) a EC 95/16 é instrumento essencial para a volta do crescimento econômico, tendo em vista que demonstra ao mercado o compromisso estatal em pagar suas dívidas.

Contudo, observando os números oficiais pode-se concluir que o quadro fiscal brasileiro está em situação crítica, pois houve uma queda nas receitas, decorrente, em parte, dos elevados subsídios e desonerações fiscais entregues à indústria e demais setores estratégicos, durante o governo de Dilma Rousseff.<sup>108</sup> Apesar da EC 95/16 ser baseada numa situação de crise fiscal, não pretende solucionar os reais problemas desta crise, mas sim, tem o objetivo de buscar o superávit primário através do corte de gastos públicos, visando recuperar a confiança do mercado e atrair novos investimentos.<sup>109</sup>

Destaca-se que outros países também, há cerca de uma década, sofrem também forte crise econômica, sendo neles aplicadas diversas medidas de austeridade, em que pese as diversas críticas e dos efeitos positivos duvidosos. Abaixo, têm-se alguns exemplos mundiais:

---

<sup>108</sup> CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer?. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (orgs.) Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: carta maior, 2015.

<sup>109</sup> Ibidem.

<b>Regras adotadas para limitar o crescimento real da despesa pública</b>	
Austrália	Limite de 2% de crescimento real. Regra flexibilizada quando: PIB acima do PIB potencial e resultado fiscal superavitário (> 1%)
Bélgica	Teto para crescimento real da despesa primária. Regra vigorou por 6 anos (1993-1998)
Croácia	Desde 2014, crescimento real da despesa limitado à taxa de crescimento do PIB potencial. Exceção: medidas específicas compensando o excesso
Dinamarca	No biênio 2007/2008, vedado crescimento real do consumo do governo (gasto corrente)
Finlândia	Desde 2003, proibição para crescimento real do gasto primário não cíclico. A regra é revisada a cada 4 anos
França	Teto para crescimento real da despesa definido em planos plurianuais revisados a cada 4 anos
Holanda	Teto para o crescimento real da despesa revisado a cada 4 anos. Em 2009 e 2010, excluiu-se da regra o gasto com benefícios de seguro-desemprego e assistência social
Hungria	Teto para crescimento real da despesa no biênio 2010/11
Islândia	Teto para crescimento real da despesa (2% para gastos correntes e 2,5% para gastos com transferências). Desde 2009, a regra tem sido descumprida e o foco tem sido atingir metas de resultado primário
Israel	Desde 2005, lei fixando limites variáveis de crescimento real da despesa
Kosovo	Entre 2006 e 2008, o governo se empenhou para que o crescimento real da despesa corrente ficasse abaixo de 0,5%. Desde 2009, essa regra vale somente para municípios
México	Desde 2013, a lei estabelece um teto para o crescimento do gasto corrente estrutural. Disposição transitória o limitou em 2% até 2017
Peru	Desde 2000, a lei definiu um teto para o crescimento real da despesa corrente: 2% (2000-2002), 3% (2003-2008) e 4% em 2009. Em 2013/14, vigorou somente regra para controlar o déficit fiscal. Adotada válvula de escape: qualquer regra fiscal pode ser suspensa por três anos quando PIB apresentar baixo crescimento e/ou Congresso decretar situação de emergência
Polônia	Limite temporário de 1% para o crescimento real de gastos discricionários e de novos gastos

Elaboração própria. Fonte primária: IMF, *Fiscal rules at glance*, 2015; ver em: <http://bit.ly/2cNFwIU>.

(Imagem: Regras adotadas para limitar o crescimento real da despesa pública/ Fonte: Afonso; Ribeiro, Salto).<sup>110</sup>

Através da análise do quadro acima, os ajustes fiscais aplicados nos outros países não se assemelham com o caso brasileiro contido na EC 95/16. Nos exemplos acima não há tempo de duração tão longo como o do Brasil, de 20 anos. Em regra, a maioria dos casos vigora o período de dois a quatro anos. É importante notar que o regime fiscal brasileiro foi aprovado em caráter de urgência, não havendo tempo para uma discussão maior e, pode-se dizer que este regime fiscal tem um caráter muito mais rígido se comparado com o dos outros países.

#### 4.2. Noções Gerais da Emenda Constitucional 95/16

Logo de início é importante destacar que esta emenda possui três artigos, sendo que, o seu artigo 1º incluiu oito dispositivos no ADCT que regulam o regime fiscal. Estes dispositivos inclusos no ADCT, os artigos 106 a 114, sugerem um tipo de paralisação pelo

<sup>110</sup> AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo; SALTO, Felipe. A PEC do teto e o resto do mundo. Conselho Nacional de Secretaria de Saúde. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/pec-do-teto-e-o-resto-do-mundo/>>.

período de 20 exercícios financeiros, que seriam 20 anos, das despesas primárias com uma correção anual de acordo com o IPCA:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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

I - do Poder Executivo;

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

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

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

V - da Defensoria Pública da União.

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

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

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

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.  
§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.<sup>111</sup>

Sendo assim, uma das principais medidas do Novo Regime Fiscal é a paralisação das despesas primárias por vinte anos, sendo determinado os limites de gastos do Poder Executivo, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria da União. Portanto, nota-se que este congelamento abrange quase a totalidade das áreas em âmbito federal do Legislativo, do Judiciário e do Executivo.

Conforme apresentado pelo artigo 107, inciso I, bem como perto artigo 110, inciso I<sup>112</sup>, as correções de aumento das despesas concernem às áreas da saúde e da educação no ano de 2017, sendo que, a partir de 2018, a correção foi feita com base no IPCA.

---

<sup>111</sup> BRASIL. ADCT, de 05 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

<sup>112</sup> Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

- I- No exercício de 2017, às aplicações mínimas calculados nos termos do inciso I do §2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
- II- Nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do §1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. BRASIL. ADCT, de 05 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

Ainda com a correção dos gastos com saúde e educação, através dos mínimos constitucionais previstos nos artigos 198, 2º, I e 212, este poderá ser suficiente para a demanda populacional que aumentará em 20 anos, tendo em vista que as correções que houveram a partir de 2018 deram-se com base no IPCA. O artigo 3º da EC 95/16 revoga a aplicação mínima à saúde.

Além disso, há algumas punições para situações de descumprimento do limite apresentado pelo Novo Regime Fiscal. Essas punições resumem-se em vedações quanto a concessões de vantagem, aumento ou reajuste de remuneração, a criação de cargo, emprego ou função que acarrete em aumento de despesa, conforme o art. 109:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - Realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - Criação de despesa obrigatória; e

VIII - Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - A criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - A concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

Frisa-se, também, que a EC 95/16 incluí o art. 108 da ADCT, prevendo a possibilidade de, em 10 anos, haver a alteração do método de correções dos limites impostos:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.<sup>113</sup>

Ainda que, a partir da leitura, cria-se a noção de uma revisão do teto de gastos, o que na verdade este artigo traz é um reexame do indicador de correção - na regra atual é o IPCA - e deverá ser feito por meio de proposta presidencial limitada por mandato e via lei complementar. Ou seja, a partir dos artigos acrescentados ao ADCT pela EC 95/16, nota-se que este Novo Regime Fiscal pode ser definido como um congelamento rígido de despesas primárias, com duras penas para caso de descumprimento, havendo ainda a possibilidade de reexame do método de correção após 10 anos, através de iniciativa do Presidente da República e votação em Lei Complementar.

#### 4.3. Os impactos da Emenda Constitucional 95/16

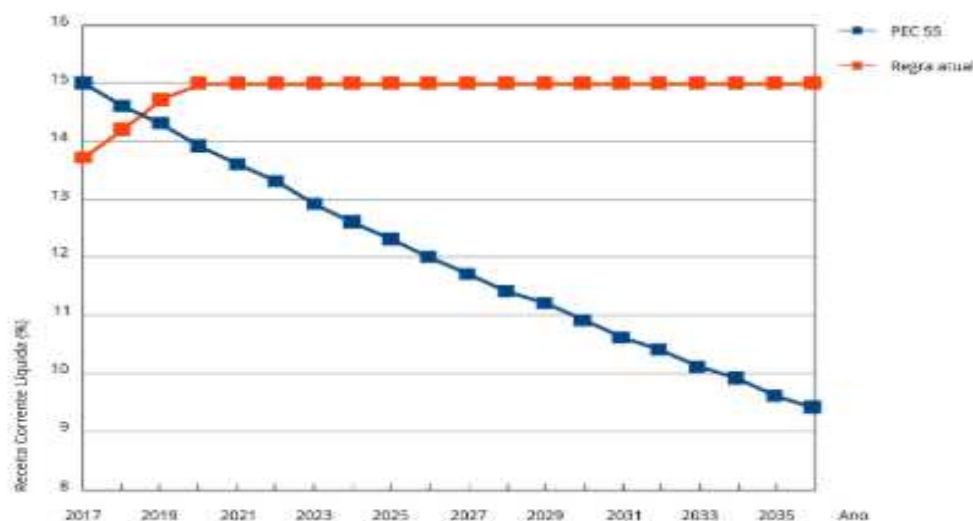
Apesar da EC 95/16 ter mantido as aplicações constitucionais mínimas, previstas no artigo 198, §2º, I, e artigo 212, caput, para o ano de 2017, com base na inflação, as correções posteriores não mantém a aplicação prevista na Constituição Federal, sendo que esta Emenda Constitucional revogou expressamente a aplicação referente à saúde.

Considerando o crescimento brasileiro médio, que é de 2,5% ao ano, conforme tabela abaixo, os gastos referentes à área da saúde, despencariam de forma significativa<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> BRASIL. ADCT, de 05 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

<sup>114</sup> DEWCK, Esther; ROSSI, Pedro. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016001200501](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501)>. Acesso em 06 de abril de 2020.



(Imagem: Mínimo para gastos com saúde e educação com a regra atual e com a PEC 55/ Fonte: Dweck; Rossi)

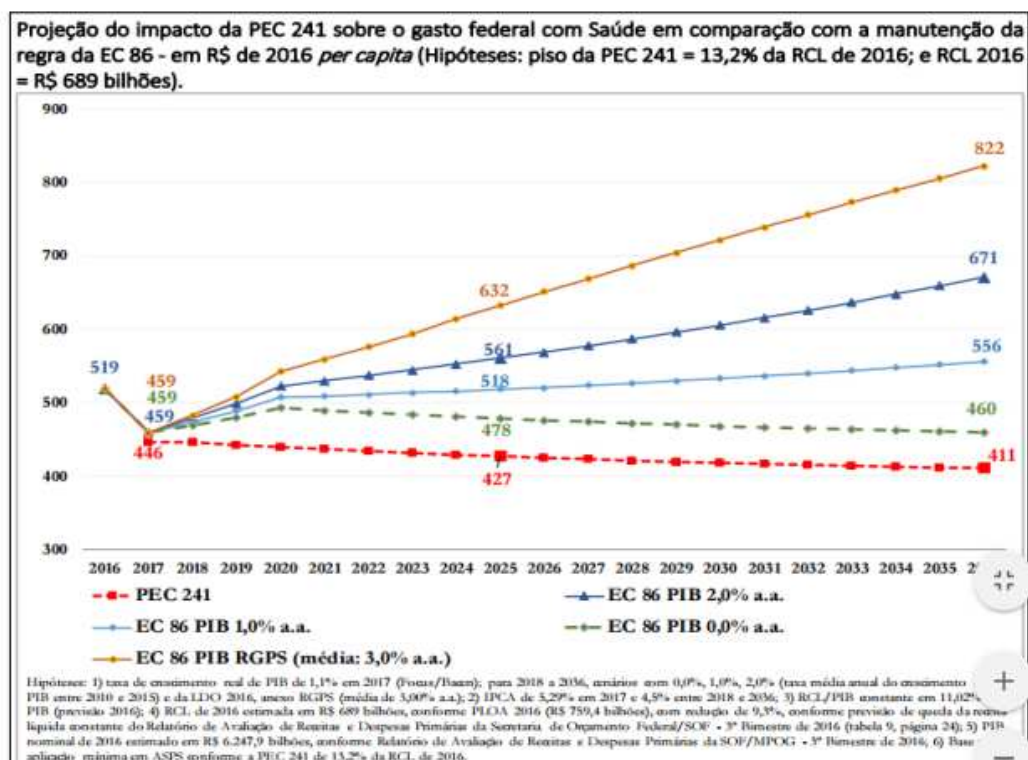
A partir da tabela, é possível analisar que a aplicação das receitas mencionadas pelo constituinte atinge percentuais cada vez menores com o passar dos anos. Com base na Receita Corrente Líquida (RCL), o piso de gastos com saúde vai de 15% no ano de 2017, para 12% em 2026, finalizando em 9,4% em 2036, caso seja mantida a regra apresentada pela EC 95/16 aprovada por 20 exercícios financeiros.

Esta situação torna-se ainda mais séria quando analisado os gastos *per capita*. Conforme o IBGE, a população hoje é superior a 211 milhões<sup>115</sup>. Além disso, o Orçamento Federal para 2016 previa a aplicação de R\$ 519,00 por pessoa, ou seja, levando em conta o crescimento populacional, bem como a correção do gasto de acordo com a inflação, em 2036 o gasto por pessoa seria de apenas R\$ 411,00.<sup>116</sup>

No quadro abaixo está a evolução hipotética de gasto público, se houver diferentes níveis de crescimento econômico em comparação com a regra da EC 95/16, que não antevê flexibilidade em suas regras conforme a expansão do PIB:

<sup>115</sup> IBGE. Projeção populacional, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/#>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

<sup>116</sup> BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá, VIEIRA, Fabiola Sulpino. Nota Técnica n. 28: Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=28589](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589)>. Acesso em 07 de abril de 2020.



(Imagem: Projeção do Impacto da PEC 241 sobre o gasto federal com saúde em comparação com a manutenção da regra da EC 86- em % do PIB (Hipóteses: piso da PEC 241= 13,2% da RCL de 2016; e RCL de 2016= R\$ 689 bilhões)/ Fonte: Benevides; Vieira)<sup>117</sup>

Ainda que houvesse crescimento econômico zero, mas seguindo o disposto na antiga regra que a EC n. 86/2015 implementou, de aplicação de 15 % da RCL na saúde, se teria um gasto *per capita* maior do que o previsto pelo novo regime fiscal.

Destaca-se que atualmente os gastos públicos com saúde no Brasil são extremamente discrepantes em relação a outros países e, com o novo regime fiscal, a diferença será ainda maior. No ano de 2013, por exemplo, o investimento do Brasil foi o correspondente a US\$ 591,20 *per capita*; os gastos da Alemanha foram de US\$ 3.696,00 *per capita*; No Chile, o gasto foi de US\$ 795,00; Na França, US\$ 3.360,00; Na Argentina, US\$ 1.167,00 e nos Estados Unidos, US\$ 4.307, 00.<sup>118</sup>

Outro ponto importante a ser destacado sobre a queda do investimento em saúde pública colocado pelo Novo Regime Fiscal é a tendência de envelhecimento da população brasileira, que aumentou nos últimos anos. No ano de 2020, a porcentagem de idosos no nosso país é de 9,83%, sendo que, de acordo com estatísticas do IBGE, este número pode chegar em até

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> OLIVEIRA, Samantha Monteiro de; SOUZA, Thaísa Guerreiro de. Nota técnica sobre a PEC 241/2016 e suas repercussões para a saúde. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/3225-Nota-tecnica-da-DPRJ-aponta-prejuizos-ao-SUS-com-aprovacao-de-PEC>>. Acesso em 07 de abril de 2020.



15,89% em 2036.<sup>119</sup> Destaca-se que a população idosa são os que mais necessitam do sistema de saúde, sendo que, com o aumento desta população, a demanda também aumentaria.

Conforme demonstrado pelo Conselho Federal de Medicina, em 2014, o número da população que dependia do SUS tinha acesso à três vezes menos médicos do que os usuários de plano de saúde, sendo que 75% da população utilizava exclusivamente o SUS.<sup>120</sup> Ou seja, notória a precariedade deste sistema, bem como a carência da população.

O Novo Regime Fiscal dará força para a interrupção da continuidade de fortalecimento dos direitos sociais, em especial para o direito à saúde, que sofrerá terríveis consequências, pois a efetivação deste direito será mais difícil de ser atingida. Enfatizando que aqueles que possuem rendas medianas poderão utilizar do mercado de planos de saúde, contudo, os menos favorecidos, deverão recorrer aos serviços públicos e terão que utilizar de um serviço mais precarizado.<sup>121</sup>

A EC 95/16 apresenta um enorme risco de retrocesso para que os direitos fundamentais possam ser efetivados em especial na área da saúde, além da discricionariedade orçamentária. Por mais que seja necessário combater a corrupção, má-prestação e baixa qualidade dos gastos mínimos em saúde, a resposta mais adequada não poderá ser a ampliação de forma irrestrita da discricionariedade orçamentária com prejuízos ao SUS, que deve ter sua cobertura pública, integral e universal.<sup>122</sup>

Deste modo, é possível concluir que os impactos à saúde causados pela EC 95/16 não são apenas em relação a um congelamento dos gastos públicos, mas também se trata de uma redução do investimento no setor, causando inúmeras violações aos princípios constitucionais que contemplam o direito à saúde e ao SUS.

---

<sup>119</sup> IBGE. Evolução dos grupos etários 2010-2060. Disponível em:

<<https://www.ibge.egov.br/apps/populacao/projecao/#>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

<sup>120</sup> CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Demografia Médica 2015: População que depende do SUS tem três vezes menos médicos que usuários de planos de saúde. Disponível em: <[http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25875](http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25875)>. Acesso em 07 de abril de 2020.

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. Revista online Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

## 5. OS REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16

### 5.1. A inconstitucionalidade da EC 95/16 e as cláusulas pétreas

É previsto na nossa Carta Magna, a possibilidade de alteração de seu texto original. O artigo 60 prevê o procedimento de alteração através de emenda constitucional:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
II - do Presidente da República;  
III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.<sup>123</sup>

Esta alteração foi permitida pelo legislador constitucional para que fosse possível a adequação das normas constitucionais às novas necessidades da sociedade. Pode-se caracterizar a Emenda Constitucional como fruto do trabalho do poder constituinte derivado reformador, em que se altera o trabalho do poder constituinte originário, através do acréscimo, modificação ou supressão de normas.<sup>124</sup>

Ainda que seja faculdade do Poder Constituinte Derivado alterar o texto constitucional, este poder de revisão não poderá ser a permissão para a construção de outra Constituição.<sup>125</sup> O parágrafo 4º do artigo 60 já deixa claro as mudanças que não poderão ser realizadas através de emenda constitucional:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais.<sup>126</sup>

O Poder Constituinte Derivado, portanto, poderá promulgar Emendas à Constituição, contudo, de forma limitada e condicionada, tendo em vista a rigidez da Constituição, que impõe o cumprimento de inúmeras condições para que haja o seu processo de alteração. Para

---

<sup>123</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, de 5 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

<sup>124</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 627.

<sup>125</sup> MIRANDA, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 600.

<sup>126</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, de 5 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

Pedro Lenza, havendo perfeita adequação aos limites indicados, o produto da PEC será incorporado ao texto original tendo, dessa forma, força normativa de Constituição<sup>127</sup>. Contudo, estas emendas constitucionais não poderão ultrapassar os limites das cláusulas pétreas, sendo que a própria Constituição se protege no momento em que veda tais modificações drásticas. Os direitos fundamentais estão protegidos, uma vez que integram o rol das cláusulas pétreas, no artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal, ou seja, possuem proteção diferenciada na Carta Magna.<sup>128</sup>

No entendimento de Paulo Bonavides, as reformas à Constituição deverão aprimorar ou até mesmo ampliar os direitos fundamentais e não trazer limites:

Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. [...] Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza de nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade, e como inconstitucionais devem ser declaradas por juízes e tribunais, que só assim farão, qual lhes incumbe, a guarda bem-sucedida e eficaz da Constituição.<sup>129</sup>

Entretanto, conforme já analisado anteriormente, a EC 95/16 não segue as aplicações mínimas com saúde, previstas nos moldes da EC 86/15. Ingo Sarlet, a respeito das aplicações constitucionais para a saúde dispõe que:

Nessa senda, a tese que aqui se sustenta é a de que as disposições constitucionais a respeito do gasto mínimo em matéria de saúde (198 CF) e em educação (212 CF), vinculando as três esferas da federação, integram o assim chamado núcleo essencial dos dois direitos humanos e fundamentais correspondentes, o direito à saúde e o direito à educação. Tal exegese, em linhas gerais, prende-se ao fato de que mediante tais regras impositivas de gasto público mínimo o constituinte erigiu os direitos à saúde e à educação a uma posição preferencial no âmbito do conjunto dos direitos sociais, numa evidente aposta num modelo de desenvolvimento humano e social aderente a uma concepção de dignidade da pessoa humana que exige a satisfação do assim chamado mínimo existencial sociocultural, de modo a assegurar uma cidadania efetiva e inclusiva. Além disso, e em caráter de reforço, toda e qualquer reforma constitucional que implique em redução desses patamares mínimos de financiamento, ainda mais enquanto o Sistema de Saúde não atingir as suas metas mínimas de atendimento universal e igualitário, ademais da cobertura integral (ainda que não absoluta), não poderá ser

---

<sup>127</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 17ª edição. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 68.

<sup>128</sup> Ibidem.

<sup>129</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 33ª edição. São Paulo: Malheiros. 2018, p. 636-637.

chancelada pena de violação do núcleo essencial dos direitos à saúde e a educação.<sup>130</sup>

Muitos doutrinadores entendem que as cláusulas pétreas não se limitam apenas às enumeradas de forma taxativa no artigo 60, §4º, da Constituição Federal. Ainda, Gilmar Mendes, em voto, apresenta a relevância e abrangência das cláusulas pétreas:

É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de unidade da Constituição (...) acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. Tal tendência não exclui a possibilidade de um "engessamento" da ordem constitucional, obstando à introdução de qualquer mudança de maior significado (...). Daí afirmar-se, correntemente, que tais cláusulas não de ser interpretadas de forma restritiva. Essa afirmação simplista, ao invés de solver o problema, pode agravá-lo, pois a tendência detectada atua no sentido não de uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas, mas de uma interpretação restritiva dos próprios princípios por elas protegidos. Essa via, em lugar de permitir fortalecimento dos princípios constitucionais contemplados nas "garantias de eternidade", como pretendido pelo constituinte, acarreta, efetivamente, seu enfraquecimento. Assim, parece recomendável que eventual interpretação restritiva se refira à própria garantia de eternidade sem afetar os princípios por ela protegidos (...). (...) Essas assertivas têm a virtude de demonstrar que o efetivo conteúdo das "garantias de eternidade" somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade que delas dimana. (...) Ao se deparar com alegação de afronta ao princípio da divisão de poderes de Constituição estadual em face dos chamados "princípios sensíveis" (representação interventiva), assentou o notável Castro Nunes lição que, certamente, se aplica à interpretação das cláusulas pétreas: "(...). Os casos de intervenção prefigurados nessa enumeração se enunciam por declarações de princípios, comportando o que possa comportar cada um desses princípios como dados doutrinários, que são conhecidos na exposição do direito público. E por isso mesmo ficou reservado o seu exame, do ponto de vista do conteúdo e da extensão e da sua correlação com outras disposições constitucionais, ao controle judicial a cargo do STF. Quero dizer com estas palavras que a enumeração é limitativa como enumeração. (...) A enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados"<sup>131</sup>

<sup>130</sup> SARLET, Ingo. Proteção dos direitos fundamentais diante das emendas constitucionais (parte 3). s.p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-20/direitos-fundamentais-protECAo-direitos-fundamentais-diante-emendas-parte>>. Acesso em 15 de abril de 2020.

<sup>131</sup> ADPF 33 MC, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 29- 10-2004, P, DJ de 6-8-2004.

A EC 95/16, ao determinar um regime fiscal pelo período de 20 exercícios financeiros, destrói a questão da possibilidade das eleições determinarem quais políticas públicas são desejadas pela população, pois os artigos 76, 77 e 84, inciso II, da Constituição Federal, dispõem que cabe privativamente ao Presidente da República, eleito de forma democrática em sufrágio universal, o exercício do poder executivo, que materializa-se em sua competência de direção maior da administração federal, através do auxílio dos Ministros de Estado.<sup>132</sup> Ou seja, esta mudança que afeta o rol de competências presidenciais, atinge não apenas o chefe do Poder Executivo Federal, mas também e principalmente a soberania popular, uma vez que retira a força do sufrágio democrático.

Além disso, a EC 95/16 afeta um dos pontos mais importantes do sistema constitucional, que é a impossibilidade de o poder reformador suprimir ou abolir direitos fundamentais individuais, nos termos do artigo 60, §4º, IV, da Constituição Federal. Uma das maiores dificuldades de se concretizar e efetivar os direitos sociais, em especial o direito à saúde, é a vulnerabilidade fiscal, desde o próprio nascimento da Constituição Federal, sendo este resultado de um conjunto de medidas e omissões.<sup>133</sup>

Ressalta-se que, a Constituição Federal, ao tratar dos direitos fundamentais, os conferiu a aplicabilidade imediata, conforme artigo 5º, §1º:

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.<sup>134</sup>

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, analisou esta matéria no julgamento da ADPF 45, em que discutiu políticas públicas e a tese da reserva do possível, decidindo do seguinte modo:

---

<sup>132</sup> Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

(...)

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II- Exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

<sup>133</sup> PINTO, Elida Graziane; SARLET, Ing. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não teto de gasto em saúde. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto>>. Acesso em 15 de abril de 2020.

<sup>134</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, de 5 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

(...)

Decisão. (...) É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre 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.<sup>135</sup>

Ponderando entre a reserva do possível e entre o mínimo existencial, o STF entendeu que deveria obrigar o Estado aos cumprimentos constitucionais, não anulando, assim, os direitos fundamentais, podendo dar condições materiais mínimas de existência. Neste sentido, sempre que possível, deve-se prevalecer o mínimo existencial. Entretanto, a EC 95/16 ao estabelecer por 20 anos a redução dos direitos sociais, não optou pela escolha desta tese.

---

<sup>135</sup> ADPF n. 45 MC voto do rel. min. Celso de Mello, j. 29- 04-2004, DJ de 04.05.2004.

Destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5658, proposta em 15 de fevereiro de 2017 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), a qual pleiteou a inconstitucionalidade de dispositivos da EC n. 95/16:

A declaração de inconstitucionalidade da expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal” constante do artigo 108, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a declaração de inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a interpretação conforme do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se excluírem de seu âmbito de incidência os gastos com educação e saúde; a interpretação conforme do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” deve necessariamente preceder também a edição de decretos pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais.<sup>136</sup>

Nesta ADI, é sustentada que a aprovação da EC 95/16 afetou direitos fundamentais, em especial o direito à saúde e, ainda, implantou limitações nas decisões orçamentárias por um lapso temporal muito longo.<sup>137</sup> Além disso, alegam que os pisos de gastos com saúde e educação são garantias constitucionais, uma vez que inseridos pelo constituinte nos artigos 198, §2º, I e 212, caput, da Constituição Federal. Sendo assim, não é permitido pelo sistema constitucional do nosso país que sejam revogados os pisos determinados para estes setores. Por fim, esta ADI defende que deverá aplicar-se o princípio da vedação ao retrocesso social, tendo em vista que é proibida a revogação de dispositivo que tenha efetivado direitos fundamentais.<sup>138</sup>

Deste modo, observando os fatos apresentados, os direitos sociais e fundamentais acabam, nitidamente, sendo revogados. O sufrágio universal e a soberania popular acabam sendo mitigados com a promulgação da EC 95/16 havendo, portanto, violação das cláusulas pétreas da nossa constituição.

## 5.2. A Vedação ao Retrocesso Social e a EC 95/16

Conforme apresentado no primeiro capítulo, o princípio da vedação ao retrocesso social caracteriza-se como uma vedação ao legislador de tomar medidas que se encaminhem contra aos direitos sociais. Para Canotilho, este princípio decorre do princípio da democracia

---

<sup>136</sup> ADI 5658/2017.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Ibidem.

econômica e social, que apresenta uma autorização da Constituição para que ações pertinentes sejam tomadas pelo legislador, de modo que haja a evolução da ordem constitucional sob a ótica de uma “justiça constitucional” nas vestes de uma “justiça social”<sup>139</sup>.

No ponto de vista de Jorge Miranda, é impossível afastar as normas legais e concretizadoras, pois, ao abolir os direitos derivados a prestações, estaria se extinguindo a eficácia jurídica às respectivas normas constitucionais, sendo deste povo derivada a regra do não retrocesso social.<sup>140</sup>

Também é apontado por Cristina Queiroz a relevância deste princípio da vedação ao retrocesso social. A autora afirma que o poder público não poderá restringir garantias sociais sem que apresente alternativas contra o retrocesso:

Concretamente, o princípio da “proibição do retrocesso social” determina, de um lado, que, uma vez consagradas legalmente as “prestações sociais”, o legislador não poderá depois eliminá-las sem alternativas ou compensações. Uma vez dimanada pelo Estado a legislação concretizadora do direito fundamental social, que se apresenta face a esse direito como uma “lei de proteção”, a acção do Estado, que se consubstanciava num “dever de legislar”, transforma-se num dever mais abrangente: o de não eliminar ou revogar essa lei.<sup>141</sup>

Ao deixar que a discricionariedade possibilite que o poder constituinte derivado permita retrocessos sociais, o princípio da dignidade da pessoa, que tem como propósito garantir condições materiais mínimas de existência, será colocado em segundo plano e isso será o fim da proteção aos direitos fundamentais. O retrocesso social atinge o núcleo essencial do direito fundamental social, alcançando, portanto, a dignidade do indivíduo.<sup>142</sup>

Ainda que não haja norma que regule o referido princípio em nosso ordenamento jurídico, este já é reconhecido pela jurisprudência e o STF já se manifestou a respeito. Ao proferir seu voto, o Ministro Celso de Mello arguiu que:

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos,

<sup>139</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Coimbra: Almedina. 2003, p. 338.

<sup>140</sup> MIRANDA, Jorge de. Teoria do Estado e da Constituição. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense 2011, p. 188.

<sup>141</sup> QUEIROZ, Cristina. O Princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais. 1ª edição. Coimbra: Coimbra. 2006, p. 116.

<sup>142</sup> SARLET, Ingo. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. Revista de Direito do Consumidor, n. 30. Jun. 1999.



obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.<sup>143</sup>

Fica claro que existem limites, tanto implícitos quanto explícitos, ao Poder Reformador da Constituição, feridos pela EC 95/16, uma vez que uma Emenda que tenha como objetivo o corte de gastos para área da saúde, não pode se entender como constitucional, pois vai contra o objetivo da Constituição de preservar os direitos fundamentais e sociais. A importância de preservar estes direitos representa o limite à discricionariedade do poder constituinte derivado, evitando que ocorram abusos que possam encaminhar para supressão do conteúdo fixado pelo constituinte originário.

Destaca-se, ainda, a importância do princípio da dignidade da pessoa, sendo este princípio um fundamento de inúmeros direitos, inclusive o da saúde. A dignidade é um parâmetro base da ordem constitucional, sendo que Ingo Sarlet apresenta o sentido básico do princípio em três categorias: vida, liberdade e igualdade. Quando a EC 95/16 limita estes investimentos públicos na área da saúde, que já são escassos em nosso país, a conclusão que se tem é de que a medida é incoerente com tal princípio.<sup>144</sup> Deste modo, através também do julgado do STF, entende-se que não há total discricionariedade do legislador para modificar a Constituição, devendo respeitar os direitos já trazidos pelo ordenamento jurídico.

O STF, no julgamento da ADI n. 1.946, posicionou-se no sentido contrário à imposição normativa que acarretasse em redução da proteção constitucional dos direitos sociais, entendemos tal medida seria um retrocesso histórico, bem como que a retirada de direitos sociais, ao ferir o núcleo básico do princípio da igualdade, ataca as cláusulas pétreas:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. LICENÇA-GESTANTE. SALÁRIO. LIMITAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 3º, IV, 5º, I, 7º, XVIII, E 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O legislador brasileiro, a partir de 1932 e mais claramente desde 1974, vem tratando o problema da proteção à gestante, cada vez menos como um encargo trabalhista (do empregador) e cada vez mais como de natureza previdenciária. Essa orientação foi mantida mesmo após a Constituição de 05/10/1988, cujo art. 6º determina: a Proteção à maternidade deve ser realizada "na forma desta

<sup>143</sup> ARE 639337 AgR, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 21-06-2011, DJ de 28-06-2011.

<sup>144</sup> SARLET, Ingo. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988, 1998, p. 99.

Constituição", ou seja, nos termos previstos em seu art. 7º, XVIII: "licença à gestante, sem prejuízo do empregado e do salário, com a duração de cento e vinte dias". 2. Diante desse quadro histórico, não é de se presumir que o legislador constituinte derivado, na Emenda 20/98, mais precisamente em seu art. 14, haja pretendido a revogação, ainda que implícita, do art. 7º, XVIII, da Constituição Federal originária. Se esse tivesse sido o objetivo da norma constitucional derivada, por certo a E.C. nº 20/98 conteria referência expressa a respeito. E, à falta de norma constitucional derivada, revogadora do art. 7º, XVIII, a pura e simples aplicação do art. 14 da E.C. 20/98, de modo a torná-la insubsistente, implicará um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumir desejado. 3. Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira, facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo (art. 7º, inc. XXX, da C.F./88), proibição, que, em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Estará, ainda, conclamado o empregador a oferecer à mulher trabalhadora, quaisquer que sejam suas aptidões, salário nunca superior a R\$1.200,00, para não ter de responder pela diferença. Não é crível que o constituinte derivado, de 1998, tenha chegado a esse ponto, na chamada Reforma da Previdência Social, desatento a tais consequências. Ao menos não é de se presumir que o tenha feito, sem o dizer expressamente, assumindo a grave responsabilidade. 4. A convicção firmada, por ocasião do deferimento da Medida Cautelar, com adesão de todos os demais Ministros, ficou agora, ao ensejo deste julgamento de mérito, reforçada substancialmente no parecer da Procuradoria Geral da República. 5. Reiteradas as considerações feitas nos votos, então proferidos, e nessa manifestação do Ministério Público federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é julgada procedente, em parte, para se dar, ao art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, interpretação conforme à Constituição, excluindo-se sua aplicação ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal. 6. Plenário. Decisão unânime.<sup>145</sup>

O ordenamento jurídico português também tratou do princípio da vedação ao retrocesso social, sendo que, o Tribunal Constitucional Português, posicionou-se a respeito disso em decisão proferida em 1984, no acórdão n. 39, em que a Corte Constitucional decretou a inconstitucionalidade da lei que revogava, de forma considerável, a Lei do Serviço Nacional de Saúde, entendendo que esta revogação infringiria o direito constitucional de proteção à saúde:

Quando a tarefa constitucional consiste na criação de um determinado serviço público (como acontece com o Serviço Nacional de Saúde) e ele seja

<sup>145</sup> ADI 1946, voto do rel, min. Sydney Sanches, j. 03-04-2003, DJ de 16-05-2003.

efetivamente criado, então a sua existência passa a gozar de proteção constitucional, já que a sua abolição implicaria um atentado a uma garantia institucional de um direito fundamental, logo, um atentado ao próprio direito fundamental.<sup>146</sup>

Sendo assim, está explícito que a redução por vinte exercícios financeiros, ou seja, vinte anos do investimento em saúde no Brasil, irá colocar grande parte da população em situação de vulnerabilidade social, principalmente quem depende do SUS, contrariando, portanto, o princípio da vedação ao retrocesso social.

### 5.3. O reflexo da EC 95/16 nos grupos mais vulneráveis

O Novo Regime Fiscal, implementado através da EC 95/16, resulta na precarização dos serviços sociais, levando ao fim do universalismo da saúde, aumentando também os níveis de desigualdade e, por isso, torna-se conflitante esta EC com os princípios da nossa Carta Magna.<sup>147</sup>

Especificamente em relação à saúde, seriam evitadas a morte de 20 mil crianças de até cinco anos de idade, bem como 124 mil internações até 2030, caso esta política de austeridade fiscal fosse revogada. Para Rasella, esta política pode ser responsável por uma morbidade e mortalidade superior ao esperado, ameaçando afetar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a saúde infantil e a redução da desigualdade.<sup>148</sup>

A pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria mostra que, em 2011, o percentual de brasileiros fez uso de algum serviço público foi de 51%, sendo que em 2018 este número cresceu para 65%. Pode-se concluir que este número é resultado da forte crise econômica que assolou o país no ano de 2015, causando o desemprego e fazendo com que, conseqüentemente, houvessem perdas dos planos de saúde empresariais ou até mesmo que não fosse possível pagar por planos individuais. Além disso, com o subfinanciamento da

---

<sup>146</sup> QUEIROZ, Cristina. O Princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais. Coimbra: Coimbra. 2006, p. 107.

<sup>147</sup> AGÊNCIA brasileira do ISBNI. 2018. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. Disponível em: <[http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE\\_doc3-L9.pdf](http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE_doc3-L9.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020.

<sup>148</sup> RASELLA, D.; BASU, S.; HONE, T.; PAES-SOUSA, R.; OCKÉ-REIS, G. et al. (2018) Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. In: AGÊNCIA brasileira do ISBNI, 2018. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. Disponível em: <[http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE\\_doc3-L9.pdf](http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE_doc3-L9.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020.

saúde, agravado pela EC 95/16, cada vez mais brasileiros necessitarão de hospitais públicos, tendo em vista o aumento do desemprego e da pobreza.<sup>149</sup>

O relator da ONU, Philip Alston, em declaração pública, afirmou que a EC 95/16 não é compatível com as obrigações dos direitos humanos, sendo que este Novo Regime Fiscal atingirá a população brasileira mais pobre e vulnerável, aumentando, assim, as desigualdades, em uma sociedade em que esta já é bastante forte.<sup>150</sup> Além disso, A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), conforme o Protocolo de Salvador, que o Brasil ratificou em 1996, aconselhou o governo brasileiro sobre o respeito aos princípios de não regressão social e de progressividade na realização dos direitos humanos. Conforme este protocolo, os países que são signatários não poderão adotar medidas políticas e legais que causem prejuízo à situação de usufruto dos direitos econômicos, sociais e culturais pela população, sem que haja uma justificativa adequada.<sup>151</sup>

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas também emitiu instruções que deveriam ser seguidas pelos países que integram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre a adoção de medidas em épocas de crises econômicas. Para estar de acordo com pacto, as medidas fiscais devem ser temporárias, extremamente necessárias, proporcionais, não discriminatórias, considerar medidas alternativas, proteger e identificar o conteúdo mínimo e central dos direitos humanos, bem como serem adotadas após análise pormenorizada e com participação social no processo de decisão.<sup>152</sup> Entretanto, conforme já demonstrado neste trabalho, a EC não é temporária, tendo em vista que a medida foi fixada por 20 anos, bem como afeta de forma desproporcional os mais vulneráveis, como as mulheres e crianças negras e pobres, que são quem mais necessita dos serviços públicos.

O Brasil é um país em que não há uma democracia racial. Dados sobre a distribuição de renda e acesso a direitos sociais demonstram que negros estão mais sujeitos à violência, precariedade no mercado de trabalho, têm menos acesso aos direitos sociais e possuem menor renda, sendo isto reflexo do passado escravocrata do país. No ano de 2018, a porcentagem de

---

<sup>149</sup> CONFEDERAÇÃO Nacional Da Indústria. A avaliação da saúde pública piora nos últimos anos. 2018. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-44-saude/>>. Acesso em 22 de abril de 2020.

<sup>150</sup> UNITED Nations Human Rights. Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns. 2016. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E>>.

<sup>151</sup> OEA. Comunicado de Prensa. 2016. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/183A.asp>>. Acesso em 22 de abril de 2020.

<sup>152</sup> UNITED Nations Human Rights. Report on austerity measures and economic and social rights. 2013. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020.

pessoas negras abaixo da linha da pobreza era de 8,8%, considerando o valor diário de US\$ 1,90, enquanto apenas 3,6% das pessoas brancas possuíam rendimentos inferiores a esse.<sup>153</sup>

O racismo no Brasil, expressa-se de diferentes formas, sendo um deles em relação à indisponibilidade de acesso à serviços e políticas de qualidade e na escassez de recursos. No Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010, Marcelo Paixão, em relação ao uso do SUS pela população negra, entende que:

Para os pretos e pardos, a comparativamente maior relevância do SUS para a obtenção do atendimento médio e hospitalar não implicou nem em igual oportunidade de acesso ao sistema, e nem que o serviço prestado não tenha sido de igual qualidade. (...) ... os pretos e pardos comumente procuram menos o médico e o dentista. Uma vez procurando, possuem maiores probabilidades de não serem atendidos. Uma vez atendidos, tendem a se declarar menos satisfeitos com o serviço recebido.<sup>154</sup>

Importante destacar que o racismo, que é materializado como discriminação racial, trata-se de um processo distribuído entre grupos raciais, sendo reproduzidos no âmbito da política, da economia e das relações cotidianas. O racismo, acaba ocasionando a segregação racial, gerando a divisão espacial de raças em bairros, locais de lazer, mas também em serviços públicos, como hospitais e escolas.<sup>155</sup>

Silvio Almeida, em entrevista para a Carta Capital, alega que o congelamento dos gastos sociais representará um novo meio de subalternização da população negra, uma vez que irá manter inalterado o funcionamento de instituições. Ainda, alega que: “não é preciso que ela [EC 95] preveja a morte de negros. Basta que ela seja aprovada, segundo as leis, pelo Congresso Nacional, e negros irão morrer, mesmo sem que um tiro precise ser dado. Morrerão nas filas dos hospitais, nas ruas, nas prisões”. Além disso, ele afirma que o extermínio da população negra será o meio de gestão estatal dos conflitos sociais, uma vez que não poderá mais pedir que o trabalhador acredite na fábula em que temos que “confiar nas instituições”, quando não se tem educação, saúde, moradia, saneamento e as instituições estão desmoronando.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> IBGE, 2019. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. Disponível em:

<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020.

<sup>154</sup> GELÉDES- Instituto Mulher Negra. Guia de enfrentamento do racismo institucional. Disponível em:

<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>>. Acesso em 05 de junho de 2020.

<sup>155</sup> ALMEIDA, Silvio. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Editora Letramento. 2018, p. 27.

<sup>156</sup> ALMEIDA, Silvio. Se a PEC 55 limita direitos sociais, é uma proposta também racista. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/se-a-pec-55-limita-direitos-sociais-e-uma-proposta-tambem-racista/>>.

Deste modo, é possível observar que, além da EC 95/16 resultar na violação do princípio da vedação ao retrocesso social, ainda afeta de forma direta grupos que já estavam vulneráveis antes mesmo de sua entrada em vigor, tendo em visto que a população pobre, que em sua maioria é negra, necessita do SUS para sua sobrevivência.

## 6. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a EC 95/16, além de entender os impactos dela à população mais vulnerável e analisar se o Novo Regime Fiscal implementado apresenta uma violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

No decorrer do estudo, foi analisado de forma pormenorizada os princípios constitucionais e o caráter dos direitos fundamentais em nossa Constituição. Foi observado que os direitos fundamentais possuem caráter diferenciado, tendo em vista sua relevância social, sendo protegidos contra mudanças legislativas.

Neste sentido, fez-se a análise do direito à saúde, do surgimento do SUS e do seu financiamento. Pode-se notar que o Poder Constituinte deu grande importância ao direito à saúde, sendo que desde a entrada em vigor da Constituição, o Estado aplicou medidas para que o direito social à saúde fosse efetivado, como a instauração do SUS, o aumento do financiamento da saúde, além da aplicação de políticas públicas voltadas para esta área.

Após esta análise, foi observado o cenário político que resultou na promulgação da EC 95/16. Sua proposta aconteceu após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e aprovado com urgência, possuindo um caráter extremamente rígido, tendo em vista o tempo de sua duração de 20 exercícios financeiros. Ainda, visou-se entender os artigos desta Emenda Constitucional e como ela afeta a população.

O trabalho demonstrou como este Novo Regime Fiscal agravará a interrupção da continuidade dos direitos sociais, especialmente o direito à saúde, levando-se em conta que a efetivação deste direito será mais difícil de ser atingida, considerando-se o congelamento dos gastos públicos com saúde. Um ponto importante demonstrado é a tendência de envelhecimento da população brasileira, haja visto que no ano de 2020, a porcentagem de idosos é de 9,83%, e este número, segundo o IBGE, pode chegar a 15,89% em 2036. A população idosa é uma das mais dependentes do sistema de saúde e o seu aumento traria um acréscimo na demanda do sistema público e, portanto, acontecendo o congelamento das despesas, estes seriam extremamente atingidos.

Com a crise econômica que assolou o nosso país, 75% da população utiliza exclusivamente o SUS e, conforme dados apresentados pelo Conselho Federal de Medicina, o número de médicos do sistema público é três vezes menor do que dos médicos que atendem em planos de saúde, ou seja, já é um sistema precário, havendo corte de verbas, esta precarização aumentará ainda mais. A EC 95/16 apresenta um retrocesso ao direito à saúde,

causando não apenas uma redução de investimento no setor, mas também violações aos princípios constitucionais que contemplam o direito à saúde e ao SUS.

Nesta pesquisa, foi analisado também o desrespeito às cláusulas pétreas inseridas em nosso ordenamento jurídico, como o direito ao voto e à soberania popular. A EC ao determinar um regime fiscal pelo período de 20 anos, mitiga a competência do Presidente da República e revoga a aplicabilidade de direitos fundamentais e sociais, indo de encontro ao inciso IV do artigo 60 da Constituição Federal. Em que pese a obediência aos quóruns necessários para a alteração do texto constitucional, esta Emenda Constitucional impede que, por 20 anos, haja o aumento dos investimentos em despesas primárias e atinge o direito social à saúde sendo, portanto, uma clara violação ao princípio da vedação ao retrocesso social. Além de violar o princípio da vedação ao retrocesso social, este Novo Regime Fiscal afeta diretamente grupos historicamente vulneráveis, em especial a população pobre, em sua maioria é negra, que utiliza o SUS para garantir a sua sobrevivência.

A estratégia para implementar este Novo Regime Fiscal, foi o de aproveitar-se de um momento de crise que assolava o país, aprovando-se, assim, uma medida rígida, haja vista que a revisão a partir de 10 anos é algo excepcional, além do fato de que a correção ocorre apenas pelo IPCA e a durabilidade de 20 anos. Sendo assim, conclui-se que o Novo Regime Fiscal, adotado pela EC 95/16 vai contra ao projeto constituinte de 1988 porque, mesmo não revogando de forma expressa o direito social à saúde, impossibilita a sua total eficácia. Portanto, o congelamento de gastos distancia a concretização dos direitos fundamentais sociais que deveriam ter sua aplicabilidade imediata.



## Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo; SALTO, Felipe. **A PEC do teto e o resto do mundo. Conselho Nacional de Secretaria de Saúde.** Disponível em: <<http://www.conass.org.br/pec-do-teto-e-o-resto-do-mundo/>>. Acesso em: 01 de abril de 2020.

AGÊNCIA BRASILEIRA DO ISBNI. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil.** 2018. Disponível em: <[http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE\\_doc3-L9.pdf](http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE_doc3-L9.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020.

ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Editora Letramento. 2018.

ALMEIDA, Silvio. **Se a PEC 55 limita direitos sociais, é uma proposta também racista.** 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/se-a-pec-55-limita-direitos-sociais-e-uma-proposta-tambem-racista/>>. Acesso em 24 de abril de 2020.

ANTUNES, Carmem Lúcia Rocha. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a exclusão social.** Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], n. 2, p. 49-67, dez. 2001. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/29>>. Acesso em: 08 de março de 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar. 2011.

BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Nota Técnica n. 28: Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil.** IPEA. 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=28589](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589)>. Acesso em 07 de abril de 2020.

BITTENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** 11ª edição. Rio de Janeiro: Campus. 1992, p. 5-19.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional,** 33ª edição. São Paulo: Malheiros. 2018.

BRASIL, **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990.** Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1990.

\_\_\_\_\_. **ADCT, de 05 de outubro de 1988.** Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Saúde. **Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/16.** 2020. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044->

[saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016](#)>. Acesso em 14 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2011. **A gestão administrativa e financeira do SUS**. Disponível em: <[http://www.conass.org.br/bibliotecav3/pdfs/colecao2011/livro\\_8.pdf](http://www.conass.org.br/bibliotecav3/pdfs/colecao2011/livro_8.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, de 5 de outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil de 1967. 24 de janeiro de 1967**. Distrito Federal: Diário Oficial da União, jan. 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 30.10.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.080/90**. Brasília, de 19 de setembro de 1990. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1990

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta e Inconstitucionalidade n. 1946**. Relator(a): Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 03.04.2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 07 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 33**. Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29.10.2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 07 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**. Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29.10.2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 07 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 639337 AgR**, Relator(a): Min. Celso de Melo, Segunda Turma, julgado em 21.06.2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 07 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 639393 AgR**, Relator(a): Min. Celso de Melo, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 07 mar. 2020.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª edição. Coimbra: Almedina. 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 5ª edição. Coimbra: Almedina. 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª edição. Coimbra: Almedina. 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 3ª edição. Coimbra: Almedina. 1999.

CARVALHO, Laura. **Ajustar para crescer?**. In: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo; Pedro Paulo Zahluth Bastos (orgs.) *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta maior. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5ª edição. São Paulo, Saraiva. 2007.

\_\_\_\_\_. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis**. Revista online Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

CONFEDERAÇÃO Nacional Da Indústria. **A avaliação da saúde pública piora nos últimos anos**. 2018. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-44-saude/>>. Acesso em 22 de abril de 2020.

CONSELHO Federal De Medicina. **Demografia Médica 2015: População que depende do SUS tem três vezes menos médicos que usuários de planos de saúde**. Disponível em: <[http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25875](http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25875)>. Acesso em 07 de abril de 2020.

DEWCK, Esther; ROSSI, Pedro, 2016. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016001200501](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501)>. Acesso em 06 de abril de 2020.

**Direito humano à paz**. Assembleia Legislativa. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Luarca.pdf>>. Acesso em: 30.10.2019.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**, Revista Fundação João Pinheiro. 1986.

GELÉDES- Instituto da Mulher Negra. **Guia de enfrentamento ao racismo institucional**. 2013. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>>. Acesso em 05 de junho de 2020.

INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística (IBGE). **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. 2019. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)>. Acesso em 24 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Evolução dos grupos etários 2010-2060**. Disponível em: <<https://www.ibge.egov.br/apps/populacao/projecao/#>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeção populacional, 2020**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/#>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

INSTITUTO De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **O financiamento do SUS: principais dilemas**. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo16.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. **Texto para discussão: financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo**. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1846.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1846.pdf)>. Acesso em 14 de março de 2020.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. 1ª edição. Porto Alegre: Fabris. 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **A efetivação do direito à saúde por uma jurisdição-serafim: limites e possibilidades**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 38, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17ª edição. São Paulo: Saraiva. 2013.

LOPES, Maurício Caldas. **Judicialização da saúde**. Lumen Juris. 2010.

MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). **Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26570/2/Livro%20EPSJV%20007739.pdf>>. Acesso em 08 de março de 2020.

MEIRELLES, Henrique. **Teto para gastos é essencial para o Brasil crescer**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/08/meirelles-teto-para-gastos-e-essencial-para-o-brasil-crescer>>. Acesso em 31 de março de 2020.

MENDES, Áquilas. **Acesso a saúde pública sem financiamento**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,acesso-a-saude-publica-sem-financiamento--imp-,1713941>>. Acesso em 15 de março de 2020.

MINISTÉRIO da fazenda; MINISTÉRIO do planejamento, desenvolvimento e gestão. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00083/2016 MF MPDG**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)>. Acesso em 31 de março de 2020.

MIRANDA, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva: 2016.

MIRANDA, Jorge de. **Teoria do Estado e da Constituição**, 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense 2011.

OEA. **Comunicado de Prensa**. 2016. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/183A.asp>>. Acesso em 22 de abril de 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Teoria da Constituição**, 2ª edição. Belo Horizonte: Initia Via. 2014.

OLIVEIRA, Samantha Monteiro de; SOUZA, Thaísa Guerreiro de. **Nota técnica sobre a PEC 241/2016 e suas repercussões para a saúde**. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/3225-Nota-tecnica-da-DPRJ-aponta-prejuizos-ao-SUS-com-aprovacao-de-PEC>>. Acesso em 07 de abril de 2020.

ORGANIZAÇÃO Das Nações Unidas. OMS. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)**. 1946. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>> Acesso em 08.03.2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório Mundial da Saúde**. 2010. Disponível em: <<https://www.who.int/eportuguese/publications/WHR2010.pdf?ua=1>>. Acesso em 15 de março de 2020.

PINTO, Elida Graziane; SARLET, Ing. **Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não teto de gasto em saúde**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto>>. Acesso em 15 de abril de 2020.

PIOLA, S.F; PAIVA, A.B.; SÁ, E.B.; SERVO, L.M.S. **Financiamento Público da Saúde: uma história à procura de rumo. Texto para discussão IPEA n. 1846**. 2013. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD\\_1846.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1580/1/TD_1846.pdf)>. Acesso em 14 de março de 2020.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Disponível em: <<https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 31 de março de 2020.

PORTUGAL. **Constituição Política da Monarquia Portuguesa**. Lisboa. 1821. Disponível em: <<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7511.pdf>>. Acesso em: 30.10.2019.

QUEIROZ, Cristina. **O Princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. 1ª edição. Coimbra: Coimbra. 2006.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva. 2016.

RASELLA, D.; BASU, S.; HONE, T.; PAES-SOUSA, R.; OCKÉ-REIS, G. et al. (2018) **Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study**. In: Agência brasileira do ISBNI. 2018. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. Disponível em: <[http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE\\_doc3-L9.pdf](http://www.cnts.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE_doc3-L9.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em 31 de março de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador. 2007. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/algumas-consideracoes-em-torno-do-conteudo-eficacia-e-efetividade-do-direito-a-saude-na-constituicao-de-1988> Acesso em: 10 de março de 2020.

\_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva. 2018.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988**. Revista de Direito do Consumidor, n. 30. Jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Proteção dos direitos fundamentais diante das emendas constitucionais (parte 3)**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-20/direitos-fundamentais-protexao-direitos-fundamentais-diante-emendas-parte>>. Acesso em 15 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988**. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 38ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

UNITED Nations Human Rights. **Report on austeritu measures and economic and social rights**. 2013. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns**. 2016. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E>>. Acesso em 22 de abril de 2020.

VIEIRA, Fabiola, 2018. **Texto para Discussão: Evolução do gasto com medicamentos do Sistema Único de Saúde no período de 2010 a 2016**. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32195](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32195)>. Acesso em 20 de outubro de 2019.





Universidade Presbiteriana  
**Mackenzie** ito

COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)

**TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Eu, Andressa Aparecida Costa Marçola

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 4151612-5, Período noturno, Turma S,

tendo realizado o TCC com o título: O princípio da proibição ao retrocesso social: A EC n. 95/16 e seus efeitos no direito à saúde.

sob a orientação do(a) professor(a): Adilson José Moreira

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 15 de junho de 2020.

Assinatura do discente