

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III**

**MARIA DE FATIMA RIBEIRO**

**YURI NATHAN DA COSTA LANNES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D598

Direito tributário e financeiro III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro, Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-312-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, contou com a acolhida da Universidade Presbiteriana Mackenzie como instituição anfitriã. O evento reafirmou a relevância do debate jurídico qualificado diante dos desafios econômicos, sociais e tecnológicos do século XXI.

O Grupo de Trabalho 79 – Direito Tributário e Financeiro III, ocorrido no dia 28 de novembro de 2025, foi espaço de encontro de pesquisadores e pesquisadoras de diversas instituições que se dedicam à análise crítica do sistema tributário brasileiro e das políticas fiscais em seus múltiplos aspectos. Com trabalhos selecionados por dupla avaliação cega por pares, a sessão destacou contribuições teóricas e aplicadas sobre financiamento de direitos fundamentais, função extrafiscal da tributação, justiça fiscal, regulação de novas tecnologias e reforma tributária.

Para melhor organização dos debates e aprofundamento temático, os artigos foram agrupados em seis eixos principais, que permitem ao leitor compreender os diversos enfoques jurídicos apresentados:

Tributação, Justiça Fiscal e Direitos Fundamentais - Este eixo reuniu trabalhos que discutiram os limites democráticos da tributação, a função social dos tributos e a necessidade de equilíbrio entre arrecadação, justiça distributiva e proteção dos direitos fundamentais.

1 - O apagão fiscal e os limites democráticos do financiamento dos direitos fundamentais sociais no Brasil

2 - O perfil do contribuinte do imposto sobre grandes fortunas em uma realidade desigual

3 - Tributação do consumo e desigualdade em contexto de crise institucional: perspectivas à luz dos direitos fundamentais

4 - A aplicação da dignidade da pessoa humana como limite para o agir do Estado na área tributária: uma análise através da hermenêutica

Reforma Tributária, Federalismo e Constituição - Explora temas estruturais do sistema constitucional tributário e os entraves federativos que sustentam a urgência por reformas.

5 - Sistema constitucional tributário de 1988 e guerra fiscal: análise sobre como o modelo do ICMS alavancou a necessidade de reforma tributária

6 - Desvinculação de receitas e flexibilização do orçamento: o conflito entre autonomia federativa e centralização

7 - Revisitando a principiologia do direito constitucional tributário

Tributação da Renda, do Trabalho e das Pequenas Empresas - Estudos voltados à análise crítica da regressividade do sistema, dos benefícios fiscais e das distorções na tributação de diferentes rendas.

8 - O mito do tratamento diferenciado e favorecido às pequenas empresas: a subversão da tributação dos rendimentos do trabalho e a regressividade na tributação da renda da pessoa física

9 - Análise da constitucionalidade da majoração do imposto sobre operações financeiras à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Função Extrafiscal, Impacto Social e Novas Finalidades Tributárias - Neste eixo, os autores analisam o papel promocional da tributação em áreas como meio ambiente, saúde, trabalho e condutas de risco, propondo novas interpretações funcionais do tributo.

10 - Imposto seletivo e função promocional do Direito: contribuições da teoria funcionalista de Norberto Bobbio

11 - Imposto do pecado: entre incidência, destinação e os limites da não-afetação do imposto seletivo pós LC 214/25

12 - Proteção do trabalho face à automação e taxação de robôs: tributação como instrumento de promoção do direito fundamental discutido na ADO nº 73

Litígios, Soluções Negociadas e Eficiência Fiscal - Reúne trabalhos que investigam mecanismos de resolução de conflitos tributários, como a transação, e sua repercussão sobre o contencioso fiscal.

13 - Transação tributária: limites jurídicos e impactos econômicos na redução da litigiosidade fiscal

14 - A imunidade tributária do ITBI e o fisco municipal: as controvérsias na fixação da base de cálculo do ITBI diante da jurisprudência do STF e do STJ

15 - O ISSQN na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a adoção da dicotomia entre as obrigações de dar e de fazer na análise dos serviços tributáveis

Tecnologia, Novos Mercados e Tributação Digital - Estudos que abordam os desafios impostos pelas novas tecnologias digitais ao Direito Tributário, como apostas on-line, digitalização de serviços e transformação do mercado.

16 - O uso das novas tecnologias digitais, a incidência no Direito Tributário e a lacuna legislativa das apostas esportivas on-line

17 - Direito e políticas públicas em contextos de crise: a arena política do PERSE e os desafios da governança democrática

Os trabalhos aqui publicados revelam a vitalidade da pesquisa tributária no Brasil e o esforço coletivo de compreender os desafios de um sistema tributário mais justo, eficiente e adequado às transformações sociais. A todos(as) os(as) autores(as), coordenadores(as) e avaliadores(as), registramos nossa gratidão pela relevante contribuição acadêmica.

Desejamos uma leitura crítica, reflexiva e transformadora.

Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marília

Yuri Nathan da Costa Lannes - Faculdade de Direito de Franca

# **O APAGÃO FISCAL E OS LIMITES DEMOCRÁTICOS DO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO BRASIL**

## **THE FISCAL BLACKOUT AND THE DEMOCRATIC LIMITS OF FINANCING SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHTS IN BRAZIL**

**Igor Emanuel de Souza Marques <sup>1</sup>**

**Ingrid Monteiro Ferreira <sup>2</sup>**

**Leonardo Rovel sena de Almeida <sup>3</sup>**

### **Resumo**

O presente artigo examina o fenômeno do chamado “apagão fiscal” no Brasil, entendido como a insuficiência estrutural de recursos públicos para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, mesmo diante de uma das maiores cargas tributárias do mundo em desenvolvimento. A análise considera a Constituição de 1988 e evidencia que a concretização desses direitos depende de escolhas trágicas em finanças públicas, nas quais o Legislativo desempenha papel central na alocação de prioridades. Combinando aportes da teoria das finanças públicas, doutrina constitucional e jurisprudência do STF, o estudo aborda os conceitos de “reserva do possível” e “mínimo existencial”, à luz de contribuições de Scaff, Abraham e Sen. Dados sobre carga tributária e rigidez orçamentária evidenciam que a insuficiência de recursos é estrutural, e não absoluta. Sustenta-se que a superação do apagão fiscal requer democratização da decisão orçamentária, revisão de renúncias fiscais e fortalecimento do espírito republicano na distribuição de recursos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, exploratória e analítica, baseada em revisão bibliográfica e documental, contribuindo para o debate no Direito Financeiro.

**Palavras-chave:** Direito financeiro, Apagão fiscal, Direitos fundamentais sociais, Reserva do possível, Orçamento público

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article examines the phenomenon known as the “fiscal blackout” in Brazil, understood as the structural insufficiency of public resources for the fulfillment of social fundamental rights, even in the context of one of the highest tax burdens among developing countries. The analysis considers the 1988 Constitution and highlights that the realization of these rights

---

<sup>1</sup> Doutor em direito. Professor do UNASP. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Estado, Democracia, Discurso e Espiritualidade (NEDDE) com a linha de pesquisa Estado Fiscal e Discurso Democrático). E-mail: igor.marques@unasp.edu.br

<sup>2</sup> Graduanda de Direito do Centro Universitário Adventista de São Paulo, Campus Engenheiro Coelho. Pesquisadora do NEDDE (Núcleo de Pesquisa em Estado, Democracia, Discurso e Espiritualidade). E-mail: ingridmonteiroferreira@gmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Direito e Administração no Centro Universitário Adventista de São Paulo, Campus Engenheiro Coelho. Estagiário no escritório Coelho & Morello Advogados Associados. E-mail: rovel.sena@gmail.com

depends on tragic choices in public finance, in which the Legislative branch plays a central role in the allocation of priorities. Combining contributions from public finance theory, constitutional doctrine, and STF jurisprudence, the study addresses the concepts of the “reserve of the possible” and the “minimum existential,” in light of the contributions of Scaff, Abraham, and Sen. Data on tax burden and budgetary rigidity demonstrate that the resource insufficiency is structural rather than absolute. It is argued that overcoming the fiscal blackout requires democratization of budgetary decision-making, revision of tax exemptions, and the strengthening of the republican spirit in resource distribution. The research adopts a qualitative, exploratory, and analytical approach, based on bibliographic and documentary review, contributing to the debate in Financial Law.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Financial law, Fiscal blackout, Fundamental social rights, Reserve of the possible, Public budget

## INTRODUÇÃO

A crise contemporânea das finanças públicas brasileiras apresenta um paradoxo central: ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 assegura uma extensa gama de direitos fundamentais sociais, a realidade fiscal do Estado evidencia dificuldades crescentes de financiamento para sua efetiva concretização.

Esse descompasso tem sido identificado na literatura como um “apagão fiscal”, isto é, uma combinação de restrição de receitas, rigidez orçamentária e crescente judicialização para efetivação de demandas sociais. Esse fenômeno, portanto, projeta-se no núcleo central do Direito Financeiro, pois revela que não há como tratar da eficácia dos direitos fundamentais sem compreender os limites e possibilidades do orçamento público.

Nesse cenário, a doutrina brasileira e estrangeira tem se debruçado sobre o dilema entre reserva do possível e mínimo existencial. A contribuição de Fernando Scaff (2010, p. 570) é decisiva ao assinalar que “de nada adianta falarmos de direitos se não olharmos quanto de recursos financeiros o Estado estabeleceu para a realização daqueles direitos”. Essa perspectiva dialoga diretamente com a crítica de Ingo Wolfgang Sarlet (2012), que sustenta ser indispensável superar a visão meramente formal dos direitos fundamentais para avançar em sua dimensão material, especialmente quando se trata da efetividade das prestações estatais.

Bercovici (2006) e Barcellos (2008), ao refletirem sobre a Constituição de 1988 como uma Constituição dirigente, apontam que a ordem constitucional brasileira exige políticas públicas planejadas e financeiramente viáveis, sob pena de esvaziar a normatividade dos direitos sociais. Essa compreensão conecta-se à visão de Canotilho (2001) sobre a força normativa da Constituição, ao ressaltar que os programas constitucionais não podem ser relegados à condição de meras promessas políticas, devendo vincular concretamente a atuação do legislador e da Administração.

Por outro lado, a teoria econômica aplicada às finanças públicas (Biderman e Avarte, 2004; Giambiagi e Além, 2011; Moura e Ribeiro, 2017) lembra que os recursos estatais são, por definição, escassos, o que impõe escolhas trágicas ao gestor público. Lopes (2011) aprofunda essa tensão ao indicar que a reserva do possível não se esgota no argumento da escassez, mas deve ser interpretada à luz do dever estatal de maximizar os meios disponíveis. Em outras palavras, não basta alegar falta de recursos: é preciso demonstrar que todas as alternativas de arrecadação, planejamento e realocação orçamentária foram devidamente exploradas.



Esse dilema não é meramente técnico. Como adverte Olsen (2008), sem uma abordagem equilibrada, corre-se o risco de se transformar o discurso da reserva do possível em um álibi para a inércia estatal, minando o próprio pacto democrático estabelecido na Constituição de 1988.

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com enfoque teórico-crítico, estruturando-se a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. A base teórica foi composta por autores centrais no campo do Direito Financeiro e da teoria crítica do Estado, como Fernando Scaff, Ingo Sarlet, Celso Antônio Bandeira de Mello, Amartya Sen e Florestan Fernandes, selecionados com base em sua relevância para a análise dos limites materiais e normativos do financiamento dos direitos fundamentais.

No plano documental, foram analisados relatórios fiscais estaduais (em especial do Estado do Rio Grande do Norte), decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a reserva do possível e dados de carga tributária e renúncias fiscais disponibilizados pela Receita Federal e pelo Tesouro Nacional. O critério de escolha desses documentos foi sua pertinência para ilustrar o “apagão fiscal” enquanto fenômeno estrutural.

O método adotado é dedutivo, partindo da categoria analítica do “apagão fiscal” como conceito crítico para a leitura das tensões entre escassez orçamentária e efetividade dos direitos sociais. A análise se ancora na articulação entre os pressupostos constitucionais do Estado Social, a prática orçamentária e as decisões judiciais sobre alocação de recursos. A ausência de triangulação empírica com entrevistas ou análises estatísticas representa uma limitação do estudo, que será aprofundado em futuras investigações.

Diante desse quadro, o presente artigo pretende oferecer um diagnóstico do apagão fiscal como fenômeno estruturante do Direito Financeiro contemporâneo, explorando suas raízes, implicações e possíveis caminhos de superação. O trabalho organiza-se da seguinte forma: inicialmente, examina-se a dimensão conceitual do apagão fiscal e sua conexão com a teoria das finanças públicas; em seguida, analisam-se os contornos da reserva do possível e do mínimo existencial no direito brasileiro, com base na doutrina e na jurisprudência; depois, aborda-se a judicialização das políticas públicas e seus impactos sobre a separação de poderes; por fim, apresentam-se considerações conclusivas sobre o papel do Direito Financeiro na construção de soluções sustentáveis para o dilema entre escassez fiscal e efetividade dos direitos sociais.

## **1 O DIAGNÓSTICO DO APAGÃO FISCAL E A TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

O conceito de apagão fiscal tem emergido no debate jurídico e econômico como expressão de uma crise estrutural do Estado contemporâneo, que conjuga de um lado a crescente ampliação dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos e, de outro, a limitação orçamentária e financeira para sua concretização. Essa expressão traduz a sensação de insuficiência crônica de recursos frente às demandas constitucionais, acentuando a tensão entre promessa normativa e viabilidade material.

Do ponto de vista da teoria econômica das finanças públicas, a escassez de recursos é o dado inicial e inescapável da política fiscal. Biderman e Avarte (2004) ressaltam que toda decisão pública é necessariamente uma decisão de alocação, o que implica não apenas escolher prioridades, mas também excluir interesses. Essa constatação, longe de ser apenas técnica, carrega implicações jurídicas profundas, pois cada escolha orçamentária tem impacto direto na realização ou negação de direitos fundamentais.

Giambiagi e Além (2011) reforçam essa perspectiva ao indicar que a função distributiva do Estado somente pode ser exercida em ambiente de sustentabilidade fiscal, sob pena de comprometer a estabilidade macroeconômica. A alocação de recursos, nesse sentido, deve ser feita com base em critérios de especialidade e focalização, como destacam Moura e Ribeiro (2017), de modo a garantir que os limitados recursos estatais sejam direcionados às demandas mais prementes e relevantes para a coletividade.

Essa noção de escolhas trágicas revela o paradoxo central do apagão fiscal: a Constituição de 1988 estabeleceu um projeto generoso de direitos sociais, mas não estruturou de forma consistente mecanismos financeiros capazes de garantir sua realização plena. Ao mesmo tempo em que se reconhece o caráter vinculante da Constituição dirigente (Bercovici, 2006; Barcellos, 2008), constata-se a fragilidade dos instrumentos de financiamento, agravada pela rigidez orçamentária, pela elevada carga de despesas obrigatórias e pela dependência de receitas marcadas pela volatilidade.

O apagão fiscal, portanto, não deve ser visto apenas como uma contingência conjuntural, mas como fenômeno estrutural que coloca em xeque a efetividade do pacto constitucional de 1988. A dogmática do Direito Financeiro precisa, nesse ponto, dialogar com a teoria econômica para reconhecer que o problema não reside apenas na má gestão ou na corrupção, mas também na limitada capacidade estrutural do Estado de financiar todos os compromissos assumidos constitucionalmente.

É nesse contexto que o diagnóstico do apagão fiscal ganha relevância: ao revelar os limites materiais do orçamento, desafia o operador jurídico a reinterpretar categorias como reserva do possível, mínimo existencial e vinculação orçamentária. Trata-se de compreender

que não há efetividade de direitos sem financiamento adequado, e que as escolhas fiscais do Estado são, em última instância, escolhas de concretização ou negação de direitos fundamentais.

Esse diagnóstico abre caminho para analisar como categorias dogmáticas — especialmente a reserva do possível e o mínimo existencial — podem (ou não) oferecer respostas jurídicas ao problema.

## **2 RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A tensão entre a chamada reserva do possível e o mínimo existencial constitui um dos principais eixos de debate no âmbito do direito brasileiro quando se discute a concretização dos direitos fundamentais sociais. De um lado, o Estado alega a limitação estrutural dos recursos públicos para justificar a impossibilidade de atender integralmente às demandas constitucionais; de outro, a sociedade civil reivindica perante o Poder Judiciário a efetividade mínima de prestações estatais necessárias para assegurar condições dignas de existência. Essa tensão está no cerne do apagão fiscal e reflete, em última instância, o dilema entre promessas constitucionais e realidades orçamentárias.

A reserva do possível, originária do direito europeu, foi incorporada ao debate brasileiro, assumindo contornos específicos no contexto da judicialização das políticas públicas. O Supremo Tribunal Federal tem distinguido, em sua jurisprudência, entre alegações retóricas de insuficiência de recursos e provas concretas de impossibilidade financeira, conforme sustentado em decisões que exigem comprovação objetiva da indisponibilidade orçamentária. A Suspensão de Tutela Antecipada n. 175 (STF, 2010) cristalizou esse cuidado ao afastar invocações genéricas da reserva sem a correspondente demonstração material.

Fernando F. Scaff (2005; 2008; 2010; 2012) oferece aporte central para delimitar a aplicabilidade da reserva do possível: não se trata de aceitar de forma acrítica a indisponibilidade de recursos, mas de exigir comprovação objetiva da escassez e transparência sobre as prioridades orçamentárias adotadas. Para Scaff, a invocação da reserva deve ser acompanhada de demonstração de que foram esgotadas alternativas de financiamento — incluindo reavaliação de renúncias fiscais, reorientação de despesas discricionárias e abertura de créditos suplementares quando cabíveis —; além disso, ele reforça a necessária conexão entre controle social, accountability legislativa e proteção do núcleo mínimo dos direitos, de modo que a limitação financeira não se converta em pretexto para o esvaziamento do mínimo existencial. Em sua reflexão, Scaff propõe ainda medidas práticas de responsabilização política

(como maior aproximação dos gestores com os serviços públicos destinados à população) como instrumentos complementares de fortalecimento da governança orçamentária. (SCAFF, 2005; 2008; 2010; 2012)

O mínimo existencial, por sua vez, desenha o contorno do núcleo intangível das prestações sociais. Trata-se do conjunto de garantias estatais imprescindíveis para a dignidade da pessoa humana — incluindo o acesso básico à saúde, à alimentação, à educação e à moradia — que não podem ser relativizadas sob o argumento meramente orçamentário. Ingo Sarlet (2012) e outros autores reconhecem que a efetividade desses núcleos exige proteção judicial em casos de omissão clara do Estado, mas essa proteção deve ser exercida de forma a preservar a racionalidade e a equidade do sistema orçamentário. Em ADPF 347/DF (STF, 2015) a Corte ressaltou que condições materiais extremas não podem ser justificativa para a violação massiva de direitos; já na ADI 5595 (STF, 2018) reafirmou-se a impossibilidade de usar a LRF como subterfúgio para descumprimento de obrigações constitucionais.

Definir concretamente o conteúdo do mínimo existencial exige escolhas políticas e jurídicas sensíveis ao contexto socioeconômico e às capacidades financeiras do Estado, sem, contudo, transigir quanto ao núcleo de exigibilidade. Enquanto uma concepção mais estrita reduz o mínimo à mera sobrevivência, uma concepção mais abrangente o vincula às condições necessárias ao pleno desenvolvimento humano, conforme proposta teórica de Amartya Sen (2000) e reflexões doutrinárias contemporâneas.

A doutrina e a jurisprudência convergem, portanto, para a necessidade de compatibilizar a reserva do possível com a defesa intransigente do mínimo essencial: a limitação financeira deve ser demonstrada, as alternativas de financiamento exploradas, e o controle democrático e técnico sobre as escolhas orçamentárias fortalecido, de modo que a proteção judicial atue como salvaguarda do núcleo mínimo sem substituir o papel deliberativo do Legislativo na definição de prioridades.

Por fim, é imprescindível relacionar o debate ao princípio da justiça fiscal: sociedades profundamente desiguais exigem maior intensidade de proteção estatal e, correlativamente, maior zelo na distribuição do ônus tributário. Nesse sentido, a efetividade do mínimo existencial depende não apenas de comprovação de recursos, mas também de decisões redistributivas e de governança fiscal que compatibilizem sustentabilidade com coesão social. (SCAFF, 2008; ABRAHAM, 2019).

### **3 JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E APAGÃO FISCAL**

A judicialização das políticas públicas no Brasil tem se consolidado como fenômeno jurídico de grande relevância, especialmente a partir do final do século XX, em razão do incremento do ativismo judicial e da proteção de direitos sociais. O fenômeno se caracteriza pela atuação direta do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, muitas vezes em substituição parcial ou temporária ao Executivo. Essa intervenção surge como resposta à insuficiência ou à lentidão na concretização de direitos fundamentais, sobretudo saúde, educação e assistência social.

O conceito de apagão fiscal aparece nesse contexto como explicação parcial para a judicialização. Ele descreve a situação em que o Estado enfrenta dificuldades para cumprir as obrigações constitucionais em razão de desequilíbrios orçamentários, má gestão e prioridades desarticuladas. O apagão fiscal, portanto, não é apenas um problema financeiro, mas estrutural, refletindo limitações na capacidade do Estado de planejar e executar políticas públicas.

A literatura aponta que o ativismo judicial no Brasil possui duplo efeito. Por um lado, promove a proteção imediata de direitos fundamentais; por outro, pode gerar desequilíbrios financeiros e comprometer políticas públicas planejadas. Essa tensão foi observada no fornecimento judicial de medicamentos de alto custo, quando decisões individuais podem impactar o orçamento destinado a políticas universais, comprometendo a equidade.

Autores como Lenio Streck (2016) e Paulo Bonavides (2008) destacam que a judicialização é sintoma de um Estado que não consegue assegurar a efetividade de políticas públicas, refletindo a falência parcial da governança administrativa. Assim, o Judiciário se torna agente coadjuvante ou, em casos extremos, protagonista na efetivação do mínimo existencial, especialmente quando o Executivo falha em atender às demandas sociais.

A judicialização revela, assim, uma lacuna entre promessas constitucionais e a realidade da administração pública. Quando o Estado não cumpre suas funções essenciais, a sociedade recorre ao Judiciário como instância de proteção de direitos, mas essa atuação não substitui a necessidade de reformas estruturais, como aprimoramento da gestão fiscal, planejamento orçamentário e controle de gastos.

O apagão fiscal, portanto, é entendido como uma crise de governança, mais do que uma mera escassez de recursos. Essa crise decorre da complexidade da máquina estatal, da fragmentação de competências e da priorização equivocada de políticas públicas. Além disso, a má qualidade da arrecadação tributária e a desigual distribuição de recursos agravam a incapacidade do Estado de atender à população, reforçando a judicialização como mecanismo compensatório.

É relevante destacar que a judicialização nem sempre gera resultados equânimes. Casos emblemáticos, como o fornecimento de medicamentos fora do rol do Sistema Único de Saúde (SUS), mostram que decisões isoladas podem beneficiar indivíduos específicos, em detrimento de políticas universais. Esse efeito colateral evidencia a necessidade de mecanismos que compatibilizem decisões judiciais com planejamento e racionalidade orçamentária.

A doutrina, sobretudo Scaff (2012), enfatiza que a judicialização deve ser vista como medida subsidiária e complementar, e não como substituição da política pública. O Judiciário deve atuar para garantir o núcleo essencial dos direitos, respeitando a reserva do possível e evitando sobrecarga fiscal. A transparência na alocação de recursos públicos torna-se crucial para reduzir conflitos e promover justiça social.

Outro ponto de atenção é a influência da mídia e da pressão social nas decisões judiciais. A visibilidade de casos individuais pode gerar precedentes que impõem cargas financeiras ao Estado, reforçando o apagão fiscal. Portanto, a judicialização deve ser acompanhada de avaliação técnica e planejamento orçamentário, garantindo que a proteção de direitos não comprometa a sustentabilidade fiscal.

Nesse contexto, mecanismos de governança colaborativa ganham relevância. A cooperação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, com participação da sociedade civil, permite harmonizar decisões judiciais com políticas públicas, reduzindo impactos negativos sobre orçamento e gestão. Modelos de conselhos deliberativos e ouvidorias participativas exemplificam iniciativas que conciliam judicialização com planejamento estratégico.

Além disso, o apagão fiscal evidencia a necessidade de priorização e racionalização de recursos. Políticas públicas devem ser planejadas com base em critérios de urgência, impacto social e eficácia, assegurando que recursos limitados atendam de forma justa e proporcional aos direitos fundamentais. A judicialização, nesse contexto, atua como instrumento de controle e pressão, estimulando ajustes na administração pública.

O debate também envolve a questão da *accountability*. A judicialização pode aumentar a responsabilidade do Estado, exigindo que gestores justifiquem escolhas orçamentárias e evidenciem critérios de prioridade. Essa dinâmica fortalece a transparência e incentiva decisões mais alinhadas ao mínimo existencial, promovendo equilíbrio entre proteção judicial e eficiência administrativa.

Em resumo, a judicialização das políticas públicas reflete tanto fragilidades administrativas quanto avanços na proteção de direitos. Ao mesmo tempo em que oferece acesso imediato ao mínimo existencial, impõe desafios de gestão, sustentabilidade financeira e equidade. A harmonização entre Judiciário, Executivo e Legislativo é essencial para reduzir

efeitos negativos do apagão fiscal e garantir direitos fundamentais de maneira planejada e eficiente.

#### **4 INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

O princípio da dignidade da pessoa humana ocupa posição central na Constituição de 1988, servindo como fundamento de todo o ordenamento jurídico e núcleo ético do Estado Democrático de Direito. Sua interpretação é essencial para compreender a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente diante de limitações orçamentárias e judicialização das políticas públicas.

Como conceito jurídico, a dignidade transcende a mera garantia da sobrevivência biológica, abrangendo a autonomia, a igualdade, a liberdade e condições mínimas de existência que permitam o desenvolvimento humano integral. Tal princípio orienta a aplicação das normas constitucionais e influencia diretamente decisões relacionadas à saúde, educação, assistência social, trabalho e habitação, tornando-se referência normativa para a definição do chamado mínimo existencial.

A interpretação constitucional do princípio exige uma leitura teleológica e sistemática. Sarlet (2012) destaca que a Constituição deve ser interpretada não apenas de forma literal, mas conforme seu propósito de promover uma sociedade justa e solidária. Nesse sentido, restrições fiscais não podem justificar violações ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A doutrina reconhece que a dignidade da pessoa humana cumpre dupla função: orientadora, ao exigir que todas as políticas públicas priorizem a pessoa humana; e limitadora, ao vedar práticas legislativas ou administrativas que comprometam condições mínimas de vida. Essa compreensão reforça sua centralidade como cláusula estruturante do constitucionalismo brasileiro.

Além disso, a dignidade da pessoa humana relaciona-se com a concepção contemporânea de direitos fundamentais como direitos de terceira dimensão, que abrangem não apenas liberdade e igualdade, mas também solidariedade e proteção social. O mínimo existencial, portanto, deve ser entendido de forma ampliada, incluindo não apenas garantias materiais básicas, mas também a participação cidadã e o pleno desenvolvimento humano.

No campo do direito econômico e financeiro, esse princípio orienta a definição de prioridades orçamentárias. A alocação de recursos deve necessariamente considerar a preservação de direitos essenciais, mesmo diante de severas restrições fiscais. Assim, a justiça

social apresenta-se como critério para escolhas trágicas em matéria de finanças públicas, conectando a dogmática constitucional com o debate da escassez de recursos.

Outro aspecto relevante consiste na relação entre a dignidade e a judicialização. O Judiciário, ao proteger direitos fundamentais, deve ponderar entre a necessidade de tutela imediata e a preservação da autonomia administrativa e dos limites orçamentários. Autores como Barcellos (2008) e Scaff (2010) lembram que o princípio impõe não apenas uma obrigação negativa (de não violar), mas sobretudo uma **obrigação positiva de resultados**, exigindo do Estado políticas públicas eficazes que assegurem condições mínimas de vida digna.

Em síntese, a dignidade da pessoa humana atua como critério de ponderação e parâmetro hermenêutico em situações de conflito entre direitos e de restrições materiais. Sua centralidade reforça a compreensão de que o núcleo essencial dos direitos fundamentais deve ser preservado em qualquer cenário, orientando tanto decisões judiciais quanto escolhas legislativas e administrativas.

## **5 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL**

Marcus Abraham é incisivo ao afirmar: “de nada adiantam os recorrentes e exaustivos debates sobre a efetividade e o alcance dessas normas, sobre a possibilidade de judicializar estes direitos ou sobre as atribuições mínimas e máximas do Estado perante a coletividade se não houver recursos suficientes para financiar os anseios de uma sociedade mais consciente e ativa” (ABRAHAM, 2019, p. 43). A advertência revela o núcleo do apagão fiscal: a insuficiência financeira esvazia o conteúdo material da Constituição.

A experiência comparada auxilia a compreender o fenômeno. Portugal, por exemplo, foi pressionado a adotar severos ajustes fiscais após a crise europeia, sob a égide do Pacto Orçamental Europeu. Segundo Abraham (2019), esse processo demonstrou que a governança fiscal é condição indispensável para a sustentabilidade do Estado Social. O caso português ilustra que o desequilíbrio persistente não apenas compromete políticas públicas, mas coloca em risco a própria permanência de um modelo constitucional baseado em direitos sociais.

No Brasil, a situação se agrava pela estrutura tributária regressiva. Estudos da Receita Federal indicam que mais de 50% da carga recai sobre o consumo, penalizando especialmente



as camadas mais pobres da população<sup>1</sup>. Essa distorção gera um paradoxo: quem mais depende dos serviços públicos é quem proporcionalmente mais contribui para o seu financiamento, ao passo que a tributação sobre renda e patrimônio continua tímida.

A regressividade tributária, ao reforçar desigualdades, fragiliza a justiça fiscal. Como lembra José Casalta Nabais (2009), o dever fundamental de pagar impostos deve ser concebido como uma exigência de solidariedade, onde todos contribuem conforme sua capacidade. Quando esse princípio é violado, instala-se um ciclo de descrédito institucional e de resistência social ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

Outro componente do apagão fiscal é a chamada “rigidez orçamentária”. Mais de 90% do orçamento da União é composto por despesas obrigatórias, como previdência, pessoal e serviço da dívida<sup>2</sup>. Esse quadro deixa pouco espaço para políticas discricionárias, tornando o orçamento cada vez mais engessado e dificultando respostas rápidas a emergências sociais.

A situação é agravada pela expansão de benefícios fiscais e renúncias tributárias, muitas vezes sem avaliação de impacto. Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) apontam que as renúncias superaram 4% do PIB em alguns anos recentes, com eficácia duvidosa em termos de desenvolvimento econômico<sup>3</sup>. Assim, o Estado renuncia receitas significativas sem contrapartidas claras, aprofundando o desequilíbrio.

O elevado custo da dívida pública também compromete o espaço fiscal. Apesar da estabilização inflacionária, o Brasil ainda destina parcela expressiva do orçamento ao pagamento de juros e amortizações. Esse quadro alimenta críticas quanto ao modelo de financiamento do Estado, que prioriza o cumprimento de compromissos financeiros em detrimento de investimentos sociais.

A análise das experiências internacionais em matéria de direitos fundamentais permite compreender de forma mais concreta os desafios enfrentados pelo Brasil na efetivação desses direitos. Países como Alemanha, Canadá e Suécia estruturam suas políticas públicas com base em critérios claros de governança fiscal e *accountability*, garantindo que os direitos sociais, como saúde, educação e assistência social, sejam implementados de maneira sistemática e contínua. Esses modelos demonstram que a simples consagração constitucional de direitos não

---

<sup>1</sup> BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil – 2022**. Brasília: RFB, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>.

<sup>2</sup> BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório de Projeções Fiscais – 2023**. Brasília: STN, 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre Renúncias Tributárias – 2022**. Brasília: TCU, 2022.

é suficiente; é preciso assegurar recursos, planejamento e mecanismos de controle que sustentem sua aplicação prática.

No contexto brasileiro, apesar do amplo reconhecimento constitucional de direitos sociais, sua efetividade é comprometida por fatores como limitações orçamentárias, desigualdade regional, fragmentação institucional e falta de mecanismos consistentes de avaliação de políticas públicas. Nesse cenário, a Instituição Fiscal Independente (IFI<sup>4</sup>) tem destacado a necessidade de ajustes nas regras de governança fiscal, alertando que mesmo com cumprimento das metas fiscais, a sustentabilidade das políticas públicas essenciais permanece vulnerável. A atuação da IFI evidencia que a efetivação dos direitos fundamentais depende diretamente da capacidade do Estado de harmonizar políticas sociais e responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, as contribuições de Marcus Abraham reforçam a importância da governança fiscal como instrumento de proteção e implementação dos direitos fundamentais. Abraham (2019) ressalta que a coordenação entre planejamento financeiro e políticas públicas é imprescindível para que os direitos previstos constitucionalmente se traduzam em resultados concretos para a sociedade, sem comprometer a estabilidade econômica do país. Sua análise sugere que a combinação de políticas bem estruturadas, avaliação contínua e flexibilidade fiscal é essencial para superar os entraves à efetividade dos direitos.

Portanto, ao considerar experiências internacionais, a atuação da IFI e a reflexão de Abraham, torna-se evidente que o Brasil enfrenta desafios complexos, mas não insuperáveis. Para avançar na efetividade dos direitos fundamentais, é necessário fortalecer a coordenação entre entes federativos, aprimorar mecanismos de avaliação e revisão das políticas públicas e promover ajustes fiscais que garantam a sustentabilidade e continuidade das ações sociais.

## **6 ALTERNATIVAS DE MITIGAÇÃO DO APAGÃO FISCAL E PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS**

A mitigação do apagão fiscal no Brasil demanda a adoção de políticas públicas estratégicas que conciliem a sustentabilidade financeira do Estado com a efetividade dos

---

<sup>4</sup> A Instituição Fiscal Independente (IFI) é um órgão técnico do Senado Federal do Brasil, criado para promover a transparência e o controle da política fiscal do país. Sua missão é fornecer análises e projeções independentes sobre a economia brasileira, contribuindo para o debate público e auxiliando na formulação de políticas públicas mais eficazes. A IFI é responsável pela elaboração do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), que apresenta avaliações mensais sobre a conjuntura econômica, receitas e despesas públicas, além de projeções fiscais para os próximos anos. Essas informações são fundamentais para o acompanhamento da execução orçamentária e para a tomada de decisões informadas pelos legisladores e pela sociedade.

direitos sociais. A alocação eficiente de recursos públicos é central para garantir que direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança social, sejam plenamente exercidos.

Moura e Ribeiro (2017, p. 234–236) destacam que a especialidade e a focalização dos gastos públicos são princípios orientadores indispensáveis. Eles permitem que os recursos, embora escassos, sejam direcionados para os setores que mais impactam a população, aumentando a eficácia das políticas sociais e minimizando desperdícios.

A otimização do gasto público é a alternativa prioritária para mitigar o apagão fiscal. Trata-se de uma decisão política, a ser realizada pelo Poder Legislativo, mas com monitoramento do Executivo e participação da sociedade. A judicialização dessa opção só é possível em situações excepcionais, quando há violação evidente de direitos fundamentais (SCAFF, 2012, p. 580).

Fernando Scaff (2012) observa que o aumento da arrecadação tributária não é viável no Brasil atual, pois a carga tributária já atinge 32,32% do PIB (GOVERNO BRASIL, 2025). Qualquer tentativa de elevação significativa implicaria sobrecarga fiscal, prejudicando a economia e o bem-estar social.

A terceira alternativa consiste no endividamento público. Embora possível, essa medida deve ser adotada com cautela, considerando a crise global e o compromisso financeiro com futuras gerações. O aumento da dívida compromete recursos futuros e não garante, por si só, a eficácia das políticas sociais.

A correta definição de prioridades orçamentárias é essencial. O Legislativo deve decidir quais programas terão prioridade, observando critérios de impacto social, equidade e urgência. Políticas em saúde e educação, por exemplo, demandam atenção contínua, pois influenciam diretamente o desenvolvimento humano e a redução de desigualdades (SEN, 2000, p. 170–171).

A gestão eficiente do orçamento requer transparência e participação social. Instrumentos de controle, como audiências públicas e conselhos de políticas, fortalecem a legitimidade das escolhas orçamentárias e garantem que os recursos sejam aplicados conforme as necessidades da população.

Scaff (2008, p. 353) alerta que sem justiça fiscal, a mera existência de direitos sociais não assegura sua efetividade. A população parcialmente excluída do exercício pleno das liberdades jurídicas continua sujeita aos deveres do Estado, comprometendo o ideal republicano e a coesão social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) é um instrumento fundamental para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, promovendo transparência e disciplina

financeira. Sua aplicação correta permite que recursos sejam alocados de forma sustentável, prevenindo crises fiscais recorrentes.

Abraham (2019) reforça que a governança fiscal deve estar atrelada à eficácia das políticas públicas. A gestão dos recursos deve maximizar impacto social e minimizar desperdícios, garantindo que cada decisão orçamentária contribua para a realização de direitos fundamentais.

O planejamento orçamentário deve observar também o princípio da gradualidade. Mesmo diante de limitações financeiras, é possível promover progressivamente a expansão dos serviços públicos, de modo que o déficit inicial não inviabilize o direito à saúde, educação ou assistência social (SCAFF, 2005, p. 99).

A implementação de indicadores de desempenho e avaliação contínua das políticas públicas permite identificar áreas com maior potencial de melhoria, promovendo realocação de recursos e ampliação da efetividade das ações governamentais.

A participação da sociedade é decisiva. A fiscalização social do orçamento fortalece a *accountability* e garante que decisões estratégicas reflitam interesses coletivos, não apenas prioridades político-eleitorais.

O Estado deve explorar medidas de eficiência, como integração de serviços, redução de desperdícios e revisão de contratos públicos. Esses mecanismos podem liberar recursos adicionais sem aumentar a carga tributária ou comprometer a sustentabilidade financeira.

A transparência é igualmente relevante. Publicação de relatórios detalhados e acessíveis sobre execução orçamentária permite que cidadãos e organizações monitorem a aplicação dos recursos, fortalecendo a confiança no sistema fiscal.

A educação fiscal e o engajamento cívico contribuem para uma gestão mais eficiente do orçamento. Cidadãos informados são capazes de cobrar resultados, influenciando decisões sobre prioridades e evitando que recursos sejam desviados ou mal utilizados.

O planejamento de longo prazo é essencial para assegurar a sustentabilidade fiscal. Investimentos estratégicos em infraestrutura, tecnologia e capital humano aumentam a capacidade produtiva do Estado e reduzem a necessidade de gastos emergenciais.

O enfrentamento do apagão fiscal não se limita a ajustes técnicos. Trata-se de um desafio político, ético e social. A alocação de recursos deve sempre considerar justiça social, equidade e impacto real na vida da população.

Em conclusão, as alternativas de mitigação do apagão fiscal envolvem otimização do gasto, gestão eficiente, priorização de políticas sociais, transparência, participação cidadã e planejamento de longo prazo. A efetividade dessas medidas depende da articulação entre

Legislativo, Executivo e sociedade, garantindo que os direitos fundamentais sejam promovidos de maneira sustentável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico de apagão fiscal no Brasil revela uma tensão permanente entre a demanda social por direitos fundamentais e a disponibilidade financeira do Estado. A partir das análises realizadas, é evidente que a simples existência de normas constitucionais não garante a efetividade dos direitos sociais se não houver planejamento orçamentário adequado e gestão eficiente dos recursos públicos.

O princípio da reserva do possível, conforme destacado por Scaff (2005, p. 99), deve ser interpretado de forma equilibrada, considerando não apenas a disponibilidade financeira, mas também a capacidade do Estado de captar recursos e reorganizar prioridades para assegurar o exercício dos direitos fundamentais.

O estudo evidencia que a otimização do gasto público deve ser a primeira alternativa para enfrentar o apagão fiscal. A alocação estratégica e transparente dos recursos permite que setores essenciais, como saúde e educação, recebam atenção adequada, sem depender exclusivamente de aumento da carga tributária ou do endividamento público.

A participação cidadã emerge como elemento decisivo para a eficácia das políticas públicas. Instrumentos de controle social, como conselhos, audiências e relatórios de execução orçamentária, fortalecem a *accountability* e promovem escolhas mais democráticas, alinhadas aos interesses coletivos.

A análise do contexto brasileiro contemporâneo demonstra que, mesmo com carga tributária de 32,32% do PIB, persiste a necessidade de melhor planejamento e aplicação dos recursos. O Congresso Nacional desempenha papel central nesse processo, ao estabelecer prioridades e autorizar despesas, sendo crucial que a sociedade acompanhe e fiscalize essas decisões.

As alternativas de mitigação do apagão fiscal incluem também a gradualidade na implementação de políticas sociais. Essa abordagem permite que recursos limitados sejam aplicados de forma progressiva, evitando déficits estruturais e garantindo a ampliação gradual do acesso a serviços essenciais. E naturalmente que para o sucesso das políticas públicas é imprescindível a capacidade do Estado de gerir os recursos com responsabilidade, foco social e visão estratégica, sem comprometer a sustentabilidade financeira de longo prazo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal emerge como ferramenta indispensável para controle das finanças públicas, fornecendo limites legais e instrumentos de transparência que permitem planejamento fiscal responsável e previsível, reduzindo o risco de apagão fiscal e promovendo segurança jurídica nas decisões orçamentárias.

A integração entre Executivo e Legislativo, acompanhada de participação cidadã, é essencial para que as escolhas orçamentárias reflitam prioridades sociais e atendam aos preceitos constitucionais. Apenas a cooperação institucional pode garantir que decisões estratégicas sejam efetivamente implementadas.

O estudo confirma que a judicialização excessiva de políticas públicas não é solução adequada. Embora o Judiciário possa atuar em casos excepcionais de violação de direitos fundamentais, a definição de prioridades e a alocação de recursos devem permanecer principalmente no âmbito político, respeitando os princípios da democracia representativa.

O planejamento de longo prazo é indispensável. Investimentos em infraestrutura, capital humano e tecnologia não apenas ampliam a capacidade produtiva do Estado, como também reduzem vulnerabilidades futuras, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e o desenvolvimento social equilibrado.

A transparência e a comunicação eficiente sobre a aplicação dos recursos públicos fortalecem a confiança da sociedade e permitem que cidadãos exerçam controle efetivo sobre decisões orçamentárias, promovendo maior engajamento e responsabilidade política.

A equidade fiscal e a redistribuição justa dos encargos e benefícios tributários são fundamentais para a efetividade dos direitos sociais, garantindo que segmentos mais vulneráveis da população tenham acesso a serviços essenciais e possam exercer plenamente suas capacidades (SCAFF, 2008, p. 353).

A análise das experiências internacionais, como ressaltado por Abraham (2019), reforça que políticas fiscais estratégicas e governança eficiente são determinantes para reduzir desigualdades, ampliar o acesso a direitos sociais e fortalecer o pacto democrático.

O desafio central do Brasil reside na conciliação entre limites financeiros e demandas sociais, exigindo do Estado planejamento, gestão eficiente e transparência. O apagão fiscal não é inevitável, mas demanda ação coordenada e comprometida de todos os atores institucionais e sociais.

Em síntese, o artigo reafirma que o apagão fiscal só pode ser enfrentado com políticas públicas estratégicas, participação cidadã, disciplina fiscal e priorização dos direitos fundamentais. A sustentabilidade financeira do Estado e a efetividade dos direitos sociais

devem caminhar juntas, garantindo que a Constituição seja aplicada de forma concreta, justa e duradoura.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Governança fiscal e sustentabilidade financeira**: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.

BIDERMAN, C. e ARVATE, P. **Economia do Setor Público**. Editora Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo, Malheiros, 2008.

BRASIL. **Carga tributária bruta do Governo Geral atingiu 32,32% do PIB em 2024**. Boletim do Tesouro Nacional, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-atingiu-32-32-do-pib-em-2024-mostra-boletim-do-tesouro>. Acesso em: 30 set. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45/DF**, despacho do Min. rel. Celso de Mello, 29.04.2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada nº 175**. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Brasília/DF, 16 de março de 2010. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/sta175.pdf>. Acesso em: 30 set. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra, Coimbra Ed, 2001.

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, F. **Finanças Públicas**: teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. **Finanças Públicas e o Princípio da Especialidade**. Revista de Direito Brasileira, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 225–241, Jan./Abr. 2017.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2009.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCAFF, Fernando F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. João Pessoa: Verba Juris, v. 4, n. 4, 2005.

\_\_\_\_\_. A efetivação dos direitos sociais no Brasil. Garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: **A eficácia dos direitos sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

\_\_\_\_\_. Orçamento público, direitos sociais e escolhas políticas ou reserva do possível e escolhas trágicas na implementação dos direitos sociais. In: DE LUCCA, Newton; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barbza Baeta (coord.). **Direito Constitucional Contemporâneo. Homenagem ao professor Michel Temer**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 569–580.

\_\_\_\_\_. **República, tributação, finanças**. In: RDE | Revista de Direito do Estado, Ano 3, n. 10, p. 347–366, Abr./Jun. 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STRECK, Lênio. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. In: **Espaço Jurídico Journal of Law**. Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 721-732, set./dez. 2016, pp. 721-732.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.