

Igor Susano

Constituição Federal

COMENTADA

Apresentação da obra

Esta obra foi criada com o objetivo de fornecer exatamente o que você precisa saber sobre cada dispositivo da Constituição Federal de 1988. Comentei cada artigo, parágrafo, inciso e alínea, desde o Preâmbulo até o último dispositivo do ADCT.

Para potencializar o seu aprendizado, o livro traz mais de 800 julgados, referências à legislação infraconstitucional, quadros esquematizados, notas contextualizando o tema e dezenas de macetes. A profundidade dos comentários varia conforme a necessidade: dispositivos mais simples receberam abordagens concisas, enquanto os mais complexos ou com vasta jurisprudência foram detalhados minuciosamente.

Mantive a linguagem acessível e de fácil compreensão que sempre utilizei em minhas aulas. Quando necessário, expliquei termos jurídicos relevantes para garantir que todos, especialmente quem está iniciando sua jornada no Direito, compreendam plenamente o conteúdo.

Seja você um estudante, um candidato se preparando para grandes desafios em concursos públicos, um profissional do Direito buscando uma consulta rápida ou até mesmo um cidadão consciente querendo entender a base de todo o nosso ordenamento jurídico – esta obra traz o que você precisa saber sobre a Constituição Federal de 1988.

A você, leitor, agradeço a confiança depositada neste trabalho. É uma honra contribuir com o seu aprendizado e fazer parte da sua trajetória rumo ao sucesso.

Que este livro cumpra a principal função, que é a de descomplicar o Direito Constitucional e oferecer a base necessária para a sua aprovação ou atuação profissional.

Boa leitura.

O Autor.

*“Nós somos o que fazemos repetidamente.
A excelência, portanto, não é um ato, mas um hábito.”*

(Aristóteles)

Sobre o autor

IGOR SUSANO

Professor. Pós-graduado em Direito Constitucional. Autor de diversas obras destinadas a concursos públicos. Nos últimos 7 anos, mais de 22.000 cópias de suas obras foram adquiridas por concurseiros de todo o Brasil. Entre 2019 e 2022, foi Professor Comentarista na plataforma Gran Questões. Advogado há mais de 8 anos, com atuação nas áreas do Direito do Trabalho, de Família e do Consumidor. Desde 2017, ensina a disciplina de Direito Constitucional a mais de 500.000 concurseiros e oabeiros, por meio do perfil @revisaoconstitucional, no Instagram.

Sumário

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	1
Preâmbulo	3
Título I – Dos Princípios Fundamentais	3
Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais	19
Capítulo I – Dos Direitos e deveres Individuais e Coletivos	22
Capítulo II – Dos Direitos Sociais	68
Capítulo III – Da Nacionalidade	86
Capítulo IV – Dos Direitos Políticos	91
Capítulo V – Dos Partidos Políticos	100
Título III – Da Organização do Estado	105
Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa	106
Capítulo II – Da União	109
Capítulo III – Dos Estados Federados	128
Capítulo IV – Dos Municípios	133
Capítulo V – Do Distrito Federal e dos Territórios	143
Seção I – Do Distrito Federal	144
Seção II – Dos Territórios	147
Capítulo VI – Da Intervenção	148
Capítulo VII – Da Administração Pública	154
Seção I – Disposições Gerais	154
Seção II – Dos servidores públicos	169
Seção III – Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios	181
Seção IV – Das regiões	182
Título IV – Da Organização dos Poderes	183
Capítulo I – Do Poder Legislativo	183
Seção I – Do Congresso Nacional	184
Seção II – Das Atribuições do Congresso Nacional	186
Seção III – Da Câmara dos Deputados	190
Seção IV – Do Senado Federal	192
Seção V – Dos Deputados e dos Senadores	194
Seção VI – Das Reuniões	201
Seção VII – Das Comissões	204
Seção VIII – Do Processo Legislativo	207
Subseção I – Disposição Geral	207
Subseção II – Da Emenda à Constituição	208
Subseção III – Das Leis	210
Capítulo II – Do Poder Executivo	226
Seção I – Do Presidente e do Vice-Presidente da República	227
Seção II – Das atribuições do Presidente da República	230

Seção III – Da responsabilidade do Presidente da República	236
Seção IV – Dos Ministros de Estado	238
Seção V – Do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional	239
Subseção I – Do Conselho da República.....	239
Subseção II – Do Conselho de Defesa Nacional.....	240
Capítulo III – Do Poder Judiciário	241
Seção I – Disposições Gerais	241
Seção V – Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Juízes do Trabalho	332
Seção VI – Dos Tribunais e Juízes Eleitorais	343
Seção VII – Dos Tribunais e Juízes Militares	345
Seção VIII – Dos Tribunais e Juizes dos Estados	347
Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça	350
Seção I – Do Ministério Público.....	350
Seção II – Da Advocacia Pública.....	363
Seção III – Da Advocacia.....	365
Seção IV – Da Defensoria Pública.....	365
Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.....	367
Capítulo I – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	367
Seção I – Do Estado de Defesa	368
Seção II – Do Estado de Sítio	371
Seção III – Disposições Gerais	374
Capítulo II – Das Forças Armadas	375
Capítulo III – Da Segurança Pública.....	380
Título VI – Da Tributação e do Orçamento	384
Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional	385
Seção I – Dos Princípios Gerais	385
Seção II – Das Limitações do Poder de Tributar	397
Seção III – Dos Impostos da União	407
Seção IV – Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal	413
Seção V – Dos Impostos dos Municípios.....	424
Seção V-A – Do Imposto de Competência Compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios	429
Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias	458
Capítulo II – Das Finanças Públicas.....	466
Seção I – Normas Gerais.....	466
Seção II – Dos Orçamentos.....	469
Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira	500
Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.....	500
Capítulo II – Da Política Urbana.....	511
Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	514
Capítulo IV – Do Sistema Financeiro Nacional	518

Título VIII – Da Ordem Social	519
Capítulo I – Disposição Geral	519
Capítulo II – Da Seguridade Social.....	520
Seção I – Disposições Gerais	520
Seção II – Da Saúde.....	529
Seção III – Da Previdência Social.....	537
Seção IV – Da Assistência Social.....	543
Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto	545
Seção I – Da Educação	546
Seção II – Da Cultura	563
Seção III – Do Desporto	569
Capítulo IV – Da Ciência, Tecnologia e Inovação	570
Capítulo V – Da Comunicação Social.....	573
Capítulo VI – Do Meio Ambiente.....	578
Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso	582
Capítulo VIII – Dos Índios	589
Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais.....	591
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS	603

Constituição da República Federativa do Brasil



PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O Preâmbulo funciona como uma **declaração solene de intenções e valores** que antecede o texto normativo. É uma introdução do que será encontrado ao longo da Constituição Federal. Serve basicamente para dizer:

- **Quem fez a Constituição:** o texto inicia com a afirmação da legitimidade democrática da nova ordem, ao declarar que a Constituição é fruto da deliberação dos “representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte”;
- **Qual é o objetivo da Constituição:** instituir um Estado Democrático, superando o regime autoritário anterior;
- **Quais os valores supremos consagrados pela Constituição:** direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça. Esses elementos são apresentados como os pilares de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social;
- **Quais são os compromissos do Brasil:** o Preâmbulo afirma que o Estado brasileiro se compromete, tanto na ordem interna quanto na internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

1 O valor interpretativo do Preâmbulo

Conforme o STF, o Preâmbulo se situa no campo político, servindo como um **guia interpretativo**. Trata-se de uma carta de intenções da Constituição [ADI 2.076].

Por se situar no campo político, e não no campo jurídico, o Preâmbulo **não possui força normativa (tese da irrelevância jurídica)**. Como consequência, o Preâmbulo:

- Não tem força vinculante;
- Não serve como parâmetro de validade no controle de constitucionalidade; e
- Não limita a atuação do poder constituinte derivado ao modificar o texto constitucional.

2 A invocação da proteção de Deus

A “proteção de Deus” reflete um sentimento religioso, mas que **não alcança o campo jurídico** [ADI 2.076]. Desde 1890, o Brasil é um Estado laico. Significa dizer que o nosso País não adota uma religião oficial.

3 A reprodução do Preâmbulo nas Constituições Estaduais

Uma vez que não possui força normativa, o Preâmbulo **não é de reprodução obrigatória nas constituições estaduais**. As constituições estaduais têm a faculdade de reproduzir o Preâmbulo em seu texto [ADI 2.076].

TÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os **princípios fundamentais** constituem o alicerce normativo sobre o qual se edifica toda a ordem jurídica e política do Brasil. Em seus quatro artigos iniciais, a CF/1988 condensa as decisões políticas essenciais do poder constituinte originário, delineando a estrutura, os fundamentos, os objetivos e a projeção internacional do Estado brasileiro.

A localização topográfica deste título, ao inaugurar o texto constitucional, evidencia a primazia hierárquica de seus preceitos, os quais funcionam como vetores de interpretação para todos os demais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Portanto, toda e qualquer norma do ordenamento jurídico deve pautar-se pela estrita observância a essas diretrizes basilares.

Este título inaugural estrutura a identidade do Estado brasileiro, ao definir a forma de Estado de Governo, os Fundamentos da República, a separação dos Poderes, os objetivos fundamentais e os princípios das relações internacionais que regem o Brasil.

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:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

O art. 1º da Constituição Federal, embora não seja extenso, aborda diversos pontos importantíssimos da estrutura do Estado brasileiro. Vejamos cada um deles.

1 Nome oficial do Estado Brasileiro

No início de seu texto, o art. 1º da CF dispõe: “A República Federativa do Brasil”, sendo este o **nome oficial** do nosso País.

2 Forma de Estado

Refere-se à **distribuição do poder político no território de uma Nação**. Existem três formas de Estado: o Unitário, a Federação e a Confederação. O Brasil adota a Federação (atípica) como forma de Estado.

💡 **MACETE**
Forma de Estado adotada pelo Brasil

FÉ

Forma de Estado: **F**ederação

2.1. Estado Unitário

O Estado Unitário traz uma **única fonte de poder político no país**. Ou seja, ele concentra todo o poder político em um ente central (ex.: França e Japão). Ele geralmente surge por meio de uma Constituição.

Há duas subespécies de Estado Unitário:

- ➡ **Estado Unitário puro:** o ente central exerce suas atribuições de maneira centralizada; e
- ➡ **Estado Unitário descentralizado administrativamente:** o ente central concentra as decisões políticas, mas descentraliza a execução dessas decisões.

2.2. Federação

Já na Federação, há a **descentralização do poder político**, a partir da repartição de competências a diversos entes federativos autônomos. Assim como no Estado Unitário, uma Federação também é criada por uma Constituição.

Existem duas subcategorias de Federação:

- ➡ **Federação típica (clássica/dual/simétrica):** é aquela composta por duas espécies de entidades federadas, sendo um órgão central (União) e órgãos regionais (Estados-membros);
- ➡ **Federação atípica (tríplice/terceiro grau/assimétrica):** ocorre quando o poder político da Federação é distribuído entre três entidades federadas, sendo um órgão central (União), órgãos regionais (Estados-membros) e órgãos locais (Municípios).

1 Legitimados para a propositura de ADI e de ADC

Ambas as ações compartilham o mesmo rol taxativo de legitimados:

CF, art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I – o Presidente da República;
- II – a Mesa do Senado Federal;
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI – o Procurador-Geral da República;
- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Esse rol é dividido em legitimados universais e especiais.

Os **legitimados universais** são aqueles que podem propor ADI ou ADC sobre qualquer tema, não precisando demonstrar pertinência temática entre o objeto da ação e suas finalidades institucionais, pois o interesse deles é presumido.

São legitimados universais:

- ➔ O Presidente da República;
- ➔ A Mesa do Senado Federal;
- ➔ A Mesa da Câmara dos Deputados;
- ➔ O Procurador-Geral da República;
- ➔ O Conselho Federal da OAB;
- ➔ O partido político com representação no Congresso Nacional.

Já os **legitimados especiais** são aqueles que, para propor ADI ou ADC, precisam demonstrar a pertinência temática, ou seja, um vínculo entre o conteúdo da norma impugnada e os interesses que representam ou as suas atribuições. São eles:

- ➔ As Mesas de Assembleia Legislativa e da Câmara Legislativa do DF;
- ➔ Governadores de Estado e do DF;
- ➔ Confederações sindicais;
- ➔ Entidade de classe de âmbito nacional.



MACETE

Legitimados para a propositura de ADI e ADC

Expresso 333

3 Mesas: Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa/Câmara Legislativa

3 Autoridades: Presidente da República, Procurador-Geral da República e Governador de Estado/DF

3 Entidades: Partido político com representação no Congresso Nacional, Conselho Federal da OAB e Confederação Sindical/Entidade de classe de âmbito nacional

2 Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI/ADIn

A **ADI** tem como finalidade retirar do ordenamento jurídico leis ou atos normativos federais ou estaduais que violem a Constituição Federal.

2.1. Objeto

A ADI tem como objetos **leis ou atos normativos federais ou estaduais** que supostamente sejam contrárias à CF/1988.

Essas normas devem ser dotadas de generalidade e abstração [ADI 3.573]:

- **Generalidade:** Refere-se à norma que se aplica a um número indeterminado de pessoas ou situações. Ou seja, a norma não é direcionada a um indivíduo específico, mas sim a uma coletividade ou a situações genéricas;
- **Abstração:** Significa que a norma é formulada de maneira genérica, sem se referir a casos concretos.

O termo “atos normativos” abrange diversas normas. Para saber quais delas são passíveis de ADI, devemos primeiro entender a diferença entre atos normativos primários e secundários.

Os **atos normativos primários** são aqueles que retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. Eles são a expressão direta da competência legislativa atribuída pela Constituição aos diversos órgãos e Poderes. Por estarem imediatamente abaixo da Constituição na pirâmide normativa, são eles que, tipicamente, inovam originariamente no ordenamento jurídico, criando, modificando ou extinguindo direitos e obrigações de forma geral e abstrata.

Por retirarem o seu fundamento de validade diretamente da CF/1988, os atos normativos primários são objeto de apreciação da ADI. São exemplos de atos normativos primários:

- Emendas à Constituição (CF, art. 59, I);
- Leis complementares (CF, art. 59, II);
- Leis ordinárias (CF, art. 59, III);
- Leis delegadas (CF, art. 59, IV);
- Medidas Provisórias (CF, art. 59, V);
- Decretos legislativos (CF, art. 59, VI);
- Resoluções das Casas Legislativas (CF, art. 59, VII);
- Decretos autônomos (CF, art. 84, VI);
- Tratados internacionais (comuns e de direitos humanos);
- Constituições Estaduais (CF, art. 26, *caput*);
- Regimentos Internos dos Tribunais e das Casas Legislativas, na hipótese de dispositivo de caráter normativo e autônomo [ADI 4.587], excluindo-se da apreciação por ADI as matérias *interna corporis* [ARE 1.028.435 AgR];
- Resoluções do TSE, no caso de “norma de decisão” de caráter abstrato, geral e autônomo [ADI 5.122];
- Resoluções do CNJ e do CNMP que se revestem de generalidade, impessoalidade e abstração [ADC 12 MC e ADI 4.263];

Por sua vez, os **atos normativos secundários** são aqueles que encontram seu fundamento de validade não diretamente na Constituição, mas em um ato normativo primário (uma lei, por exemplo). Sua função principal não é inovar originariamente na ordem jurídica, mas sim detalhar, especificar, explicar ou dar fiel execução às disposições contidas em um ato normativo primário, tornando possível sua aplicação prática.

Por não emanarem diretamente da CF/1988, os atos normativos secundários não são passíveis de ADI. Vejamos alguns exemplos:

- Decretos regulamentares;
- Portarias;
- Instruções normativas.

Este artigo estabelece que o **Sistema Financeiro Nacional – SFN** deve ser estruturado para servir a dois grandes propósitos:

- Promover o desenvolvimento equilibrado do Brasil;
- Atender aos interesses da coletividade.

Toda a regulação do SFN, incluindo as cooperativas de crédito e a participação de capital estrangeiro, deve ser feita por meio de leis complementares (que têm um quórum de aprovação mais rigoroso do que as leis ordinárias), conferindo estabilidade e rigor técnico à organização de um dos setores mais estratégicos do País.

Observa-se que o dispositivo fala em “leis complementares” (plural), indicando a necessidade de mais de uma lei para tratar dos diversos aspectos do SFN. Vejamos alguns exemplos:

- **Lei nº 4.595/1964**: Lei do Sistema Financeiro Nacional (recepcionada pela CF/1988 como lei complementar);
- **Lei nº 4.131/1962**: Lei do Capital Estrangeiro (recepcionada pela CF/1988 como lei complementar);
- **LC nº 105/2001**: dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras;
- **LC nº 126/2007**: Lei do Resseguro;
- **LC nº 179/2021**: define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores

De acordo com o STF, a regulação por meio de lei complementar prevista neste artigo se refere à estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e não aos negócios jurídicos celebrados nesse ambiente [ADI 2.316]. Não se aplica, portanto, à periodicidade de capitalização dos juros contratados nos empréstimos concedidos pelas instituições integrantes do SFN.

A redação original deste artigo era muito mais extensa, detalhando diversos aspectos do SFN, incluindo a polêmica limitação de juros reais a 12% ao ano, que era prevista em seu § 3º e nunca teve aplicação prática, pois o STF entendeu que ela dependia de lei complementar para ser regulamentada [Súmula Vinculante 7]. A EC nº 40/2003 revogou a maior parte dos dispositivos e alterou a redação do caput, que passou a delegar toda a matéria relativa ao SFN, inclusive a regulação dos juros, à legislação infraconstitucional.

TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL

Este Título consagra o **projeto de Estado de bem-estar social**. É aqui que a Constituição Cidadã **detalha o seu compromisso com a justiça social e a dignidade humana**, estabelecendo um vasto conjunto de direitos e políticas públicas destinados a garantir uma vida digna para todos os brasileiros. Se os títulos anteriores organizaram o Estado, os Poderes e a economia, este se decide a organizar a proteção e a promoção social, definindo as responsabilidades do Estado em áreas vitais como Seguridade Social, educação, cultura, meio ambiente, família e povos indígenas.

O Título representa a dimensão social da República, estabelecendo que o desenvolvimento do País não pode ser medido apenas por indicadores econômicos, mas fundamentalmente pela qualidade de vida de sua população. Ele consagra uma série de direitos fundamentais de 2ª geração/dimensão (direitos sociais), que exigem uma atuação positiva e prestacional do Estado para a sua efetivação.

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÃO GERAL

Este Capítulo, composto por um único artigo (art. 193), funciona como a porta de entrada para toda a Ordem Social. Ele estabelece os dois pilares sobre os quais todo o Título se fundamenta: **a Ordem Social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais**. Essa disposição é fundamental, pois conecta o mundo da produção e da economia (o trabalho) com a finalidade última do Estado (a justiça social). Ou seja, o trabalho não é visto apenas como um fator de produção, mas como o principal meio de inclusão e dignidade do indivíduo, e que o resultado do esforço coletivo da nação deve ser revertido em benefício de toda a sociedade.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Este artigo estabelece a base e o objetivo da **Ordem Social**:

- **Base:** é o primado do trabalho, indicando que o trabalho é visto não apenas como um fator de produção econômica, mas como um valor central para a dignidade humana, a integração social e a cidadania. Ao estabelecer o primado do trabalho, a norma constitucional indica que as políticas sociais devem, preferencialmente, buscar a inserção produtiva do indivíduo na sociedade, valorizando sua capacidade de gerar riqueza e de se realizar por meio de sua atividade laboral;
- **Objetivo:** a atuação estatal na área social tem como finalidades o bem-estar e a justiça sociais. Ou seja, o objetivo não é apenas garantir a sobrevivência ou um mínimo existencial, mas sim promover o bem-estar (qualidade de vida, acesso a serviços, lazer) e a justiça social (redução das desigualdades, distribuição de oportunidades e de renda). Este conceito alinha o Brasil ao modelo de Estado de Bem-Estar Social (welfare state), no qual o Estado tem um papel ativo na promoção de políticas públicas universais e redistributivas.

Este artigo funciona como uma norma-princípio, uma cláusula geral que deve orientar toda a legislação e a atuação do Estado no campo social. Todas as políticas públicas de saúde, previdência, assistência social, educação etc., devem ser formuladas e avaliadas à luz desses dois pilares da Ordem Social.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Incluído pela EC nº 108/2020, moderniza a gestão da ordem social, estabelecendo duas diretrizes fundamentais:

- **O Estado como planejador:** a norma determina que o Estado deve exercer a função de planejamento das políticas sociais. Isso significa que a atuação estatal na área social não deve ser meramente reativa ou casuística, mas sim organizada, estratégica e baseada em diagnósticos, metas e planos de longo prazo. Essa diretriz busca conferir maior racionalidade e eficiência à gestão dos recursos e dos programas sociais;
- **A participação social como princípio democrático:** o dispositivo assegura a participação da sociedade em todas as etapas do ciclo das políticas públicas. Essa participação, realizada na forma em lei, deve ocorrer nos processos de:
 - **Formulação:** ajuda a criar as políticas;
 - **Monitoramento e controle:** fiscalizar a execução das políticas;
 - **Avaliação:** verifica se os resultados esperados foram alcançados.

CAPÍTULO II – DA SEGURIDADE SOCIAL

A **Seguridade Social** brasileira é definida como um **conjunto integrado de ações** de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos a três áreas fundamentais: **a saúde, a previdência e a assistência social**.

SEÇÃO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Esta Seção estabelece os **princípios e objetivos que regem todo o sistema de Seguridade Social**. Um dos mais importantes é o princípio da diversidade da base de financiamento, determinando que o sistema será custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de contribuições sociais de empregadores e trabalhadores e de recursos dos orçamentos de todos os entes da Federação.

Outros princípios importantes são a universalidade da cobertura e do atendimento, que visa estender a proteção a todos, e a equidade na forma de participação no custeio, garantindo que a contribuição seja proporcional à capacidade de cada um.

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.

A norma abrange os **créditos não apropriados ou não utilizados até a extinção** desses tributos, que ocorrerá em 2027 (ADCT, art. 126).

Assim como na regra do ICMS, há uma **condição fundamental**: o direito ao aproveitamento é mantido apenas para os créditos que cumpram os requisitos estabelecidos na legislação vigente na data da extinção dos tributos.

O dispositivo também define as **formas de aproveitamento** desses créditos:

- ➔ Compensação com outros tributos federais, incluindo a CBS (CF, art. 195, V);
- ➔ Ressarcimento em dinheiro.

Art. 136. Os Estados que possuíam, em 30 de abril de 2023, fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação e financiados por contribuições sobre produtos primários e semielaborados estabelecidas como condição à aplicação de diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado, relativos ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, poderão instituir contribuições semelhantes, não vinculadas ao referido imposto, observado que:

I – a alíquota ou o percentual de contribuição não poderão ser superiores e a base de incidência não poderá ser mais ampla que os das respectivas contribuições vigentes em 30 de abril de 2023;

II – a instituição de contribuição nos termos deste artigo implicará a extinção da contribuição correspondente, vinculada ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, vigente em 30 de abril de 2023;

III – a destinação de sua receita deverá ser a mesma das contribuições vigentes em 30 de abril de 2023;

IV – a contribuição instituída nos termos do *caput* será extinta em 31 de dezembro de 2043.

Este artigo cria um **regime de transição específico e excepcional** para os Estados que, em 30 de abril de 2023, possuíam fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação. A norma se aplica aos fundos que eram financiados por contribuições exigidas de empresas como condição para a concessão de benefícios fiscais de ICMS (CF, art. 155, II) sobre a produção de produtos primários e semielaborados.

Com a extinção do ICMS, a base legal para a cobrança dessas contribuições desapareceria, gerando um risco de desfinanciamento abrupto de investimentos importantes. Por conta disso, este artigo autoriza os Estados a **instituírem contribuições semelhantes, mas desvinculados do ICMS**, que será extinto.

Essa nova contribuição, no entanto, deve obedecer às seguintes condições e limites:

- ➔ **Inciso I:** a nova contribuição **não pode ser mais onerosa** que a original. A norma estabelece que a alíquota e a base de incidência não podem ser superiores ou mais amplas do que as que estavam em vigor em 30 de abril de 2023, funcionando como uma trava para impedir o aumento da carga tributária;
- ➔ **Inciso II:** a instituição da nova contribuição **implica a extinção automática da contribuição antiga que era vinculada ao ICMS**. Isso garante que não haverá dupla cobrança e que a transição seja feita de forma clara, substituindo um mecanismo pelo outro;
- ➔ **Inciso III:** a destinação da receita da nova contribuição deve ser exatamente a mesma da contribuição original, ou seja, para os fundos de infraestrutura e habitação. A norma impede que os Estados desviem esses recursos para outras finalidades;
- ➔ **Inciso IV:** a nova contribuição tem um prazo de validade definido, sendo extinta em 31 de dezembro de 2043.

Parágrafo único. As receitas das contribuições mantidas nos termos deste artigo não serão consideradas como receita do respectivo Estado para fins do disposto nos arts. 130, II, b, e 131, § 2º, I, b, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Este parágrafo finaliza as disposições transitórias acerca da Reforma Tributária (EC nº 132/2023). Trata-se de uma **regra de exclusão contábil**, fundamental para o cálculo da neutralidade da arrecadação e para a distribuição de recursos durante o período de transição.

A norma determina que as receitas das contribuições estaduais que forem mantidas para financiar fundos de infraestrutura e habitação (conforme o *caput* deste artigo) **não serão consideradas** em dois cálculos importantes da Reforma Tributária:

- ☛ Cálculo da alíquota de referência (ADCT, art. 130, II, b);
- ☛ Cálculo da receita média para compensação (CF, art. 131, § 2º, I, b).

O objetivo desta norma é evitar um duplo benefício indevido para os Estados que optarem por manter seus fundos de infraestrutura e habitação. Se as receitas desses fundos que continuarão a ser arrecadados fossem incluídas no cálculo da alíquota de referência e na partilha da transição, os Estados seriam duplamente beneficiados: a) continuariam a arrecadar a contribuição para seus fundos de infraestrutura e habitação até 2043; e b) receberiam uma compensação via IBS por uma receita que, na verdade, eles não perderam.

Art. 137. Os saldos financeiros dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social, para enfrentamento da pandemia de COVID-19 no período de 2020 a 2022, aos fundos de saúde e assistência social estaduais, municipais e do Distrito Federal poderão ser aplicados, até 31 de dezembro de 2024, para o custeio de ações e serviços públicos de saúde e de assistência social, observadas, respectivamente, as diretrizes emanadas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social.

Embora incluído pela Reforma Tributária (EC nº 132/2023), este dispositivo não trata de matéria tributária. Sua inclusão na EC nº 132/2023 foi fruto de uma articulação política para resolver uma questão urgente de gestão de recursos da saúde e da assistência social, aproveitando a tramitação da emenda.

O artigo trata dos **saldos financeiros** (recursos que não foram gastos) transferidos pela União aos fundos estaduais, distrital e municipais durante o auge da pandemia de Covid-19 (2020 a 2022). Os saldos não utilizados poderiam ser aplicados no custeio de quaisquer **ações e serviços públicos de saúde e assistência social, até 31 de dezembro de 2024**, desde que observadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Esta norma funcionou como uma prorrogação do prazo de execução que havia sido estabelecida anteriormente pelo art. 122 do ADCT, este que permitia o uso desses saldos até o final de 2023.

Art. 138. Até 2032, qualquer criação, alteração ou prorrogação de vinculação legal ou constitucional de receitas a despesas, inclusive na hipótese de aplicação mínima de montante de recursos, não poderá resultar em crescimento anual da respectiva despesa primária superior à variação do limite de despesas primárias, na forma prevista na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

Introduzido pela EC nº 135/2024, este artigo estabelece uma **regra de controle fiscal** para a criação ou alteração de despesas vinculadas, com vigência até o ano de 2032.

A norma determina que qualquer nova **vinculação de receitas a despesas**, seja ela criada por lei ou por emenda constitucional, não poderá resultar em um crescimento anual da despesa primária correspondente que seja **superior à variação do limite de despesas** estabelecido pela Lei do Arcabouço Fiscal (LC nº 200/2023, que regulamenta o art. 6º da EC nº 2022). Isso inclui, de forma explícita, as hipóteses de **aplicação mínima de recursos**, como os pisos de investimento em saúde e educação.

Brasília, 5 de outubro de 1988.
ULYSSES GUIMARÃES – Presidente,
MAURO BENEVIDES – 1º Vice-Presidente,
JORGE ARBAGE – 2º Vice-Presidente,
MARCELO CORDEIRO – 1º Secretário,
MÁRIO MAIA – 2º Secretário,
ARNALDO FARIA DE SÁ – 3º Secretário,
BENEDITA DA SILVA – 1º Suplente de Secretário,
Luiz Soyer – 2º Suplente de Secretário,
SOTERO CUNHA – 3º Suplente de Secretário,
BERNARDO CABRAL – Relator Geral,
ADOLFO OLIVEIRA – Relator Adjunto,
ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS – Relator Adjunto,
JOSÉ FOGAÇA – Relator Adjunto.