

JUSTIÇA FISCAL E CUSTOS CATASTRÓFICOS NO CUIDADO DE CRIANÇAS ATÍPICAS: VIABILIDADE DE UMA POLÍTICA MUNICIPAL EXTRAFISCAL

TAX JUSTICE AND CATASTROPHIC COSTS IN THE CARE OF NEURODIVERGENT CHILDREN: FEASIBILITY OF A MUNICIPAL EXTRAFISCAL POLICY

DOI: 10.16891/2317-434X.v14.e1.a2026.idMEPESA06

Recebido em: 04.12.2025 | Aceito em: 13.12.2025

Cicero Edivanio Monteiro^a
José Eduardo de Carvalho Lima^{a*}

Pós-graduação em Ensino em Saúde, Centro Universitário Doutor Leão Sampaio^a
*E-mail: joseduardo@leaosampaio.edu.br

RESUMO

O presente estudo investiga a intersecção entre o princípio da Proteção Integral da criança e do adolescente e os fundamentos da Justiça Fiscal. O Objetivo Central é analisar a legitimidade e a viabilidade da criação de uma Política Extrafiscal Municipal para compensar os custos catastróficos de cuidados essenciais. A questão norteadora é: é juridicamente legítima e fiscalmente viável a criação de uma política pública municipal extrafiscal destinada a compensar, ainda que parcialmente, os custos catastróficos suportados por famílias de crianças e jovens atípicos? A Metodologia é quali-quantitativa (métodos mistos convergentes), exploratória e documental, baseada na Análise de Conteúdo e na análise de estatística descritiva. O corpus documental será estruturado de forma tripartido, abrangendo literatura acadêmica, o marco regulatório/legal brasileiro e dados empíricos de fontes como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa e Ensino em Saúde Infantil (PENSI), cruciais para quantificar o dano econômico. Os resultados esperados validam a extrafiscalidade como reparação do dano social e confirmam a viabilidade fiscal da medida como cumprimento de mandamento constitucional, culminando na proposição de um modelo de política pública extrafiscal municipal.

Palavras-chave: custos catastróficos; capacidade contributiva; direito à saúde.

ABSTRACT

This study investigates the intersection between the principle of the comprehensive protection of children and adolescents and the foundations of fiscal justice. The central objective is to analyze the legitimacy and feasibility of creating a municipal extra-fiscal policy to offset the catastrophic costs of essential care. The guiding question is: is it legally legitimate and fiscally feasible to create a municipal extra-fiscal public policy designed to offset—even if only partially—the catastrophic costs borne by families of children and young people with atypical needs? The methodology is qualitative-quantitative (convergent mixed methods), exploratory, and documentary, based on content analysis and descriptive statistics. The documentary corpus is structured in three parts, encompassing academic literature, the Brazilian regulatory and legal framework, and empirical data from sources such as the World Health Organization (WHO), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), and the Institute for Research and Education in Child Health (PENSI)—data crucial for quantifying the economic impact. The expected results validate the use of extra-fiscal measures to redress social harm and confirm the fiscal feasibility of the measure as a means of fulfilling a constitutional mandate, culminating in the proposal of a municipal extra-fiscal public policy model.

Keywords: catastrophic costs; ability to pay; right to health.

INTRODUÇÃO

A discussão contemporânea sobre justiça fiscal no Brasil tem avançado na interface entre tributação, equidade e proteção social. Autores como Ricardo Lobo Torres (2015) e José Casalta Nabais (2012) destacam que a capacidade contributiva, enquanto princípio estruturante, possui uma dimensão subjetiva famílias de crianças e jovens atípicos, cujas despesas recorrentes e indispensáveis ao cuidado terapêutico configuram os custos catastróficos (OMS, 2015) capaz de reconhecer situações de vulnerabilidade. Essa dimensão é crucial para Wagstaff e van Doorslaer, 2003). No cenário brasileiro, estudos aplicados (ex: TEA) comprovam que esses dispêndios comprometem o orçamento e limitam concretamente a capacidade contributiva subjetiva (Derzi, 2013), evidenciando uma assimetria socioeconômica estrutural que exige resposta.

No âmbito jurídico, o dever constitucional de Proteção Integral (Brasil, 1988, art. 227) impõe ao Estado a garantia do pleno desenvolvimento e exige que políticas públicas considerem as desigualdades reais, conforme a justiça distributiva (Sen, 2000). Diante disso, emerge a necessidade de examinar a função extrafiscal dos tributos municipais (Torres, 2018) como ferramenta legítima de intervenção social. A extrafiscalidade, entendida como o uso do tributo para fins não arrecadatários, pode configurar um instrumento de distribuição indireta de renda capaz de mitigar o efeito econômico adverso decorrente dos custos catastróficos.

A problematização central desta pesquisa reside na conciliação entre o dever constitucional de proteção integral e a (Brasil, 1988, art. 227) rigidez fiscal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000, art. 14). Assim, a questão que orienta o presente estudo é: é juridicamente legítima e fiscalmente viável a criação de uma política pública municipal extrafiscal destinada a compensar os custos catastróficos suportados por famílias de crianças e jovens atípicos?

A relevância desta investigação reside em explorar essa intersecção ainda pouco analisada entre justiça fiscal, proteção integral e extrafiscalidade municipal, oferecendo bases para a elaboração de um modelo de política pública juridicamente fundamentado e fiscalmente responsável, promovendo a equidade e reduzindo assimetrias socioeconômicas.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Proteção Integral, Dano Social e Equidade

O dever de proteção integral impõe à família, à sociedade e ao Estado o encargo de assegurar, com absoluta prioridade, todos os direitos fundamentais inerentes à criança, ao adolescente e ao jovem, incluindo vida, saúde, educação, dignidade e convivência familiar (Brasil, 1988, art. 227; Brasil, 1990, art. 4º). A assimetria socioeconômica enfrentada pelas famílias atípicas configura um dano social que demanda reparação. Sob a ótica de autores como Amartya Sen (conforme explorado na literatura sobre imunidade tributária e saúde), o rigor tributário sobre recursos vitais limita a expansão das capacidades individuais e o bem-estar (Sen, 2000). A pesquisa situa-se, portanto, na justiça fiscal, propondo que a tributação atue como uma política redistributiva não clássica, transformando o tributo municipal em instrumento de concretização da prioridade constitucional.

Custos Catastróficos em Saúde e Modelos de Intervenção

A vulnerabilidade econômica é justificada pelo conceito de Custos Catastróficos, definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como o gasto com saúde que ultrapassa um limite percentual da renda familiar. Este limite é frequentemente operacionalizado entre 20% e 30% do orçamento disponível (PENSI, 2024, Amaya-Lara, 2016). Estudos sobre o impacto financeiro (Silva et al., 2022; PENSI, 2024) confirmam que os gastos com cuidados essenciais para crianças com TEA consomem uma parte desproporcional da renda, caracterizando a catástrofe. A literatura em saúde coletiva e equidade fiscal demonstra a recorrência desse fenômeno no Brasil (Santos et al., 2024) e em contextos internacionais (Amaya-Lara, 2016), evidenciando a urgência da intervenção extrafiscal.

Capacidade Contributiva Subjetiva e Extrafiscalidade Inovadora

A intervenção extrafiscal encontra amparo no Direito Tributário pela modulação da Capacidade Contributiva Subjetiva (Brasil, 1988, art. 3º e 145). O rigor

na cobrança do imposto municipal, diante do dano econômico comprovado, desvirtua a capacidade contributiva, exigindo recursos que deveriam garantir o desenvolvimento (prioridade constitucional). A proposta é criar uma Política Pública de cunho tributário que utilize a função social do tributo para atuar como distribuição indireta de renda e reparação do dano social. Essa perspectiva de relativização em função da equidade e proteção da família tem paralelo em discussões internacionais sobre a resiliência da progressividade e da capacidade contributiva em cenários de crise (Catarino; Teixeira, 2016). Assim, o modelo do Política Pública Extrafiscal Municipal será estruturado sob a estrita observância da LRF, garantindo sua viabilidade econômico-fiscal.

OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a legitimidade e a viabilidade da criação de uma Política Pública Extrafiscal Municipal de distribuição indireta de renda. Tal política visa mitigar as assimetrias socioeconômicas e reparar o dano social decorrente dos custos catastróficos de cuidados essenciais a crianças e jovens atípicos.

Objetivos Específicos

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- Fundamentar a legitimidade da política pública extrafiscal municipal de proteção integral, utilizando a comprovação dos custos catastróficos e a mitigação da capacidade contributiva subjetiva como justificativa para a intervenção, em consonância com a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente.
- Avaliar a competência e a capacidade municipal para implementação e desenvolver os critérios claros e objetivos para a classificação dos beneficiários, a comprovação do diagnóstico e a aferição da capacidade

econômica mitigada das unidades familiares, visando garantir a transparência e a equidade no acesso à política pública.

- Elaborar e propor a um município cearense um modelo de Política Pública Extrafiscal Municipal que concilie a relativização da universalidade dos impostos com a prioridade constitucional, em conformidade com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem quali-quantitativa (métodos mistos convergentes, Creswell, 2021), de natureza exploratória e documental, justificada pela coleta e análise simultânea de dados para construir um argumento robusto. Embora a coleta de dados primários e secundários tenha abrangência nacional, o produto final (a Proposta de Política Pública Extrafiscal Municipal) será desenhado para aplicação e análise de viabilidade em um Município Cearense, escolhido como estudo de caso. O desenvolvimento da pesquisa e a coleta do corpus documental serão realizados no período compreendido entre outubro de 2025 e janeiro de 2026. O delineamento do estudo é guiado pelas diretrizes da pesquisa documental (Gil, 2019), e da Análise de Conteúdo (Bardin, 2016; Minayo, 2010).

O corpus documental é estruturado de forma tripartida: Literatura Acadêmica (Estado da Arte), Marco Regulatório/Legal brasileiro e dados empíricos quantitativos de fontes oficiais e outras fontes como (OMS, IBGE, PENSI), cruciais para a quantificação dos dados socioeconômicos. A análise inicia-se com a Pré-Análise, que consistiu na seleção do corpus através de busca sistemática em bases acadêmicas (Google Scholar, PubMed, LILACS e SciELO) e na coleta dos demais dados. A busca focou nas palavras-chave ("custos catastróficos", "capacidade contributiva" e "direito à saúde") que resultou na análise de 31 documentos e na aceitação final de 8 com alinhamento direto aos objetivos.

Tabela 1. Busca Sistemática de Documentos nas Bases Acadêmicas

	String	Total de Documentos		
		Retornados	Excluídos	Aceitos
Google Scholar	"custos catastróficos" and "capacidade contributiva" and "direito à saúde"	3	1	2
PubMed	"catastrophic healthcare spending" (refino temático)	3	2	1
LILACS	"gastos catastróficos em saúde" (refino temático)	22	19	3
SciELO	direito and "capacidade contributiva" (refino temático)	3	1	2
Total		31	23	8

*Tabela de autoria do autor. (Nota: As buscas iniciais em algumas bases foram infrutíferas e exigiram um refino temático das strings para alcançar resultados pertinentes).

A fase de Exploração do Material é estruturada de forma bipartida. Primeiramente, será realizada a categorização sistemática dos textos legais e relatórios para identificar as categorias centrais (ex: Princípios da Proteção Integral, dispositivos sobre Extrafiscalidade e dados de Custos Catastróficos). Simultaneamente, ocorrerá a organização e tratamento dos dados empíricos. Para a análise quantitativa, será aplicada estatística descritiva (média, mediana e desvio padrão) para dimensionar o impacto dos custos de cuidados essenciais (Creswell, 2021). O foco metodológico será a quantificação do "custo catastrófico", definida pela incidência de gastos com saúde que ultrapassam X% da renda familiar, conforme métrica da OMS e da capacidade municipal de implementação da Política Pública. Todo o processamento estatístico será auxiliado pelo software Jamovi (The Jamovi Project, 2025).

A fase de Tratamento dos Resultados, Inferência e Interpretação condensa os achados qualitativos e quantitativos para o nível interpretativo, estabelecendo relações lógicas entre as categorias. Os resultados serão confrontados com o referencial teórico e as hipóteses, respondendo à questão norteadora da pesquisa.

Finalmente, o objetivo é triangular as evidências para: 1) Comprovar a assimetria socioeconômica da família atípica, justificando a mitigação da capacidade contributiva subjetiva; 2) Analisar a legalidade e a viabilidade da política extrafiscal, fundamentada na Prioridade Constitucional (CF/88/ECA); e 3) Verificar a capacidade municipal para sua implementação e

elegibilidade dos beneficiários. A metodologia garante a complementaridade entre a análise jurídica e a evidência econômica. O processo culminará na elaboração de uma Proposta de Política Pública Extrafiscal Municipal, um produto concreto estruturado para ser socialmente justo, legalmente viável (cumprindo CF/88, CTN e LRF) e fiscalmente responsável.

RESULTADOS ESPERADOS

A pesquisa comprovará que os Custos Catastróficos (OMS, 2015), apontados nos estudos dos autores Silva et al e Amaya-Lara, são gerados pelos cuidados essenciais de crianças atípicas (Silva et al, 2022; Amaya-Lara, 2016) que mitigam a Capacidade Contributiva Subjetiva para as famílias (Brasil, 1988, Art. 3º e 145). Essa evidência fundamentará a Legitimação da Intervenção Extrafiscal como mecanismo de reparação do dano social, articulando a Prioridade Absoluta (Brasil, 1988, Art. 227; Brasil, 1990, Art. 4º) com a Função Social do Tributo (Torres, 2018). Será confirmada a Viabilidade Fiscal e Legal da política sob a LRF (Brasil, 2000, Art. 14), por ser um imperativo de equidade e cumprir um mandamento constitucional vinculante. O processo culminará na Elaboração da Proposta de Política Pública Extrafiscal Municipal, o produto concreto, que incluirá critérios objetivos de elegibilidade e o Modelo Teórico-Regulatório e Arcabouço Teórico-Normativo para subsidiar a implementação responsável da medida.

REFERÊNCIAS

AMAYA-LARA, Jeannette Liliana. Catastrophic expenditure due to out-of-pocket health payments and its determinants in Colombian households. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 1, p. 182, 10 nov. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União,

Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

CATARINO, João Ricardo; TEIXEIRA, Maria Adosinda. Resiliência da progressividade, da capacidade contributiva e da redistribuição de renda na tributação das pessoas físicas em época de crise – um estudo objetivado na crise financeira portuguesa. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 718–747, 2016.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Tradução de Sandra Maria Mallmann da Rosa. Porto Alegre: Penso, 2021.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 4 p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 15 nov. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA EM SAÚDE INFANTIL (PENSI). **Quanto custa criar um filho com TEA**. São Paulo: Instituto Pensi, 2024. Disponível em: <https://institutopensi.org.br/quanto-custa-criar-um-filho-com-tea/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 2010.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2012.

SANTOS, Pedro Henrique Alves *et al.* Gastos catastróficos em saúde incorridos pelas famílias nos anos de 2003, 2009 e 2018 no Distrito Federal: evolução e composição. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 33, p. e20231358, 2024.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

SILVA, Ewerton Fernandes da *et al.* O impacto financeiro nas famílias que tem diagnóstico de TEA (transtorno do espectro autista) e suas consequências financeiras e econômicas para a sociedade. **Tópicos Especiais em Ciências da Saúde: teoria, métodos e práticas**, v. 4, p. 190-201, 2022.

THE JAMOVI PROJECT. **jamovi**: (versão 2.6). Software de computador. Disponível em: <https://www.jamovi.org>. Acesso em: novembro de 2025.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

WAGSTAFF, Adam; VAN DOORSLAER, Eddy. *Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993–1998*. Health

Economics, v. 12, n. 11, p. 921–934, 2003. DOI: 10.1002/hec.776.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; WORLD BANK GROUP. *Tracking universal health coverage: 2023 global monitoring report*. Geneva: WHO; World Bank, 2023. 160 p. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240080379>. Acesso em: 19 nov. 2025.