



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00044495/2020

**Nota Técnica nº 2/2020/PFDC/PFDC, de 10 de fevereiro de 2020**

**Assunto: “Plano Mais Brasil”: PECs 186/2019, 187/2019 e 188/2019. Inconstitucionalidade e incompatibilidade com tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário. Medidas que geram maior desigualdade e estão em desacordo com o pacto constitucional de 1988. Objetivo único de saneamento ou estabilização da dívida pública. Ausência de transparência e de informações sobre o endividamento público que impedem o exercício do controle social e judicial.**

**I – ASPECTOS INICIAIS**

As três propostas de emenda constitucional acima identificadas foram apresentadas em conjunto em novembro de 2019, compondo o assim denominado “Plano Mais Brasil”. A aproximá-las, a ideia comum de estabilização da dívida pública, mediante a geração de superávits primários.

Para melhor sistematização dessa análise, foram identificados os aspectos centrais de cada proposta, uma vez que, à exceção da PEC 187, que trata exclusivamente da extinção de fundos, as duas outras buscam disciplinar uma gama variada de assuntos, inclusive com reproduções entre si.

Assim, o ponto principal da PEC 186 é o controle do crescimento das despesas obrigatórias de pessoal ativo e inativo de todos os entes federados. Há, a respeito, uma soma de medidas que vão desde a proibição de criação de novos cargos, realização de futuros concursos, progressão e promoção funcionais, reajustes e revisões, até a redução temporária da jornada de trabalho e adequação de subsídios e vencimentos à nova carga horária. Estudo<sup>1</sup> projeta as seguintes consequências:

<sup>1</sup> Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/outra-contrarreforma-dessa-vez-administrativa/>. Acesso em 04 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No entanto, o importante a ser retido nessa discussão é que não se trata de um ataque apenas aos funcionários. Ao abrir a possibilidade de redução da jornada de trabalho em 25%, o que o governo encaminha é a tentativa de “naturalização” da piora na oferta dos serviços públicos para a maioria da população. Hospitais, escolas, delegacias, creches, centros de saúde, estruturas administrativas, dentre tantos outros exemplos, enfrentarão ainda maiores dificuldades em assegurar a qualidade daquilo que oferecem à sociedade. Não basta a redução de verbas, o contingenciamento de recursos orçamentários e o sucateamento das estruturas. Agora, não haverá tampouco servidores para atender a população em suas necessidades básicas e essenciais.

De fato, desde a EC 95, a expansão e manutenção dos serviços públicos ficou seriamente prejudicada e é de fácil percepção. Basta ver as filas de espera do INSS, do Bolsa Família, a falta de medicamentos no SUS, a precariedade das universidades públicas, o aumento da população de rua sem a contrapartida de políticas assistenciais, dentre muitos outros exemplos que poderiam ser aqui enunciados. E esse quadro tende a se agravar com a PEC 186. Cynara Monteiro Mariano<sup>2 3</sup> informa:

Conforme projeção de alguns economistas de escol, como François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é nível, segundo ele, de países africanos. Países desenvolvidos gastam em torno de 3 (três) vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, inclusive as economias de livre mercado. Nos países europeus, onde impera o Estado de Bem Estar Social, a média gira em torno de 49,9% do PIB. A França gasta 57%, a Alemanha 44,1% e a Finlândia, líder no ranking, 58,1%, e é um dos maiores destaques em educação pública de qualidade. Nos Estados Unidos, gasta-se 38,8%. Ou seja, até mesmo em uma economia onde o Estado tem um peso menor do que na Europa, há um modelo de compromisso mínimo com a população, nem que seja limitado por lá à educação, à defesa e outros serviços essenciais.

Em número de servidores públicos, segundo dados da OCDE<sup>4</sup>, o Brasil segue a média da América Latina, que é inferior à média de países desenvolvidos. A cada 100 (cem) trabalhadores brasileiros, 12 (doze) são

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT\\_Tributacao\\_e\\_distribuicao\\_da\\_renda\\_no\\_Brasil\\_novas\\_evidencias\\_a\\_partir\\_das\\_declaracoes\\_tributarias\\_das\\_pessoas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP136PT_Tributacao_e_distribuicao_da_renda_no_Brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas.pdf)>.

<sup>3</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Constitutional Amendment 95/2016 and the public spending ceiling: Brazil back to the state of economic exception and disaster capitalism. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rinc/v4n1/2359-5639-rinc-04-01-0259.pdf>. Acesso em 04 fev. 2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

servidores públicos, enquanto nos países mais desenvolvidos, o percentual costuma ser no mínimo o dobro, sendo a média de 21 (vinte e um) servidores para cada 100 (cem) trabalhadores. Em nações como Noruega e Dinamarca, mais de 1/3 da população economicamente ativa está empregada no serviço público.[...]

A PEC 187, como anunciado acima, extingue todos os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – à exceção daqueles previstos em constituições e leis orgânicas de cada ente federativo – “se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de lei complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional”. Também fica reservada à lei complementar a instituição de novos fundos públicos e, nesse intervalo entre a extinção e a ratificação dos fundos existentes, o superávit financeiro das fontes de recursos de cada qual, apurados ao final de cada exercício, “será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente”.

Ou seja, a partir da extinção dos fundos até eventual recriação, haverá a interrupção das obrigações de financiamento de atividades cujas fontes são suportadas, parcial ou integralmente, por aqueles hoje existentes.

Segundo levantamento feito por Licio da Costa Raimundo e Saulo Calello Abouchedi<sup>5</sup>, os seguintes fundos serão extintos:

<b>Tabela 1: Fundos Públicos sujeitos à extinção pela PEC 187/2019</b>	
<b>Fundo de Amparo ao Trabalhador</b> <i>Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990</i>  Destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.  LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 80.154.500.090</b>	<b>Fundo Nacional de Assistência Social</b> <i>Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993</i>  Tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.  LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 62.174.387.837</b>

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://portal.sinal.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Pec-187-Fonacate\\_2.pdf](https://portal.sinal.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Pec-187-Fonacate_2.pdf)>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

<p><b>Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior</b> <i>Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999</i></p> <p>Destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 13.811.441.794</b></p>	<p><b>Fundo de Defesa da Economia Cafeeira</b> <i>Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986</i></p> <p>Destinar-se-ão ao financiamento, modernizações, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 5.273.207.319</b></p>
<p><b>Fundo Social</b> <i>Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010</i></p> <p>Finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 11.262.798.193</b></p>	<p><b>Fundo de Garantia à Exportação</b> <i>Lei nº 9.818 de 1999</i></p> <p>Com a finalidade de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação, nos termos desta Lei.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 4.242.680.216</b></p>
<p><b>Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico</b> <i>Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969</i></p> <p>Com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 5.650.816.431</b></p>	<p><b>Fundo Aeronáutico</b> <i>Decreto-lei nº 8.373, de 14 de dezembro de 1945</i></p> <p>Destinado a auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento da Força Aérea Brasileira e para as realizações ou serviços que se façam necessários, no sentido de assegurar o cumprimento eficiente da missão constitucional da Aeronáutica, conforme estabelece o Decreto-lei nº 1.252, de 22 de dezembro de 1972, que altera e consolida a legislação referente ao Fundo Aeronáutico.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 3.860.596.023</b></p>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

<p><b>Fundo Nacional da Aviação Civil</b> <i>Medida provisória nº 527, de 18 de março de 2011</i></p> <p>Tem por finalidade destinar recursos para o desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 3.269.687.417</b></p>	<p><b>Fundo Nacional da Cultura</b> <i>Lei nº 8.313, e 23 de dezembro de 1991</i></p> <p>Destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC e de: I – estimular a distribuição regional equitativa dos recursos ; II – favorecer a visão interestadual; III – apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura; IV – contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro; V – favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 1.450.477.691</b></p>
<p><b>Fundo do Exército</b> <i>Lei nº 4.617, de 15 de abril de 1965</i></p> <p>Destinam-se a auxiliar o provimento de meios financeiros que se façam necessários ao cabal cumprimento das missões do Exército, nos seguintes aspectos: 1) aparelhamento; 2) realizações ou serviços (inclusive programas de ensino e de assistência social).</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 2.752.481.578</b></p>	<p><b>Fundo Naval</b> <i>Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932</i></p> <p>Destinados principalmente à renovação do material flutuante da Marinha de Guerra.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 1.260.697.163</b></p>
<p><b>Fundo Nacional de Segurança Pública</b> <i>Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001</i></p> <p>Com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 1.745.057.407</b></p>	<p><b>Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações</b> <i>Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000</i></p> <p>Destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 1.145.574.925</b></p>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

<p><b>Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito</b> <i>Decreto nº 96.856, de 28 de setembro de 1988</i></p> <p>Tem por finalidade custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 921.925.860</b></p>	<p><b>Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações</b> <i>Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000</i></p> <p>Objetivos estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 504.488.099</b></p>
<p><b>Fundo de Defesa de Direitos Difusos</b> <i>Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985</i></p> <p>Tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 715.234.529</b></p>	<p><b>Fundo de Estabilidade do Seguro Rural</b> <i>Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966</i></p> <p>Com a finalidade de garantir a estabilidade dessas operações e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 452.661.456</b></p>
<p><b>Fundo de Desenvolvimento do Nordeste</b> <i>Medida provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001</i></p> <p>Destinado a promoção de investimentos de longo prazo no setor privado. Receitas provenientes do orçamento, aplicações financeiras e alienação de ações/debêntures. Com a LC 125/2007 reconstituiu a SUDENE (autarquia) e classificou o FDNE como instrumento de ação da SUDENE.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 650.268.577</b></p>	<p><b>Fundo de Desenvolvimento da Amazônia</b> <i>Medida provisória nº 2.157- 5, de 24 de agosto de 2001</i></p> <p>Com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na Amazônia, nos termos desta Medida Provisória.</p> <p>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019 <b>R\$ 395.502.456</b></p>
<p><b>Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima</b> <i>Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009</i></p> <p>Objetivo assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do</p>	<p><b>Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social</b> <i>Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005</i></p> <p>Destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, de</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

clima e seus efeitos.  <b>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019</b> <b>R\$ 357.009.939</b>	acordo com o disposto no art. 7º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.  <b>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019</b> <b>R\$ 342.651.317</b>
<b>Fundo Penitenciário Nacional</b> <i>Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994</i>  Destinados a financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.  <b>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019</b> <b>R\$ 353.428.815</b>	<b>Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra</b> <i>Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998</i>  Com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.  <b>LEI ORÇAMENTÁRIA 2019</b> <b>R\$ 300.000.000</b>

Os autores apontam as consequências para cada fundo e especificamente destacam:

Fundamentalmente, a extinção de tais fundos passaria a exigir que os programas que hoje são financiados pelos mesmos passassem a ser viabilizados por outros instrumentos disponíveis dentro dos órgãos públicos. Na ausência de tais instrumentos, os programas correm o sério risco de serem extintos junto com seus veículos de financiamento.

Tal consequência parece ser muito clara no caso dos financiamentos hoje realizados pelo FIES, por exemplo. A extinção do fundo, que financiou mais de três milhões de pessoas até 2018, significaria que o MEC ficaria sem instrumentos para estender linhas de financiamento àqueles que desejam fazer um curso superior, mas que não reúnem condições financeiras para arcar com os encargos exigidos das IES particulares. Em um quadro no qual os investimentos em ampliação do número de vagas nas universidades públicas estão estagnados, a extinção do FIES significaria, na prática, a impossibilidade de acesso à universidade para milhões de brasileiros.

Também a extinção do Fundo do Clima significaria a ausência de uma importante ferramenta de gestão do Ministério do Meio Ambiente. Ademais, tal gesto passaria a inequívoca mensagem de que o meio ambiente é um tema de pouca importância em nosso país, mensagem essa que vai na exata contramão das preocupações globais em relação à crise climática atualmente vivida em todo o mundo e apenas não reconhecida pelos mais recalcitrantes defensores da ideia de que não há uma profunda mudança climática em curso ou que esta, mesmo existente, não é provocada pela ação humana.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT apontaria para a eliminação de uma das mais importantes ferramentas de direcionamento de recursos para um dos setores mais sensíveis em relação ao país que teremos no futuro. O suporte financeiro ao desenvolvimento tecnológico mostra-se de forma óbvia como sendo de vital importância para qualquer um que perceba minimamente as transformações em curso no âmbito tecnológico em todo o planeta. Enquanto as nações centrais ampliam os recursos direcionados ao desenvolvimento tecnológico em uma corrida que já ocorre nos parâmetros da quarta revolução industrial, o Brasil extinguiria uma ferramenta decisiva nesse setor, aprofundando as tendências já visíveis da regressão industrial hoje vigente no país.

Ainda segundo o estudo, haverá uma desorganização severa também em estados e municípios:

Por fim, destaca-se a importância dos fundos públicos para os entes subnacionais, em especial para a receita dos municípios. Programas municipais redistributivos relacionados à educação (transporte, merenda, material escolar) e à assistência social (como os centros de referência à assistência social) dependem dos recursos dos fundos públicos. Por exemplo, apenas o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação transferiram para os municípios de São Paulo R\$ 3,5 bilhões (2% das receitas correntes) em 201815. Ademais, outros programas e investimentos relacionados a setores específicos dependem de convênios junto a União ou Estados, que são financiados, por sua vez, pelos fundos públicos.

Já a PEC 188, seguramente, é a que gera o maior impacto em direitos sociais. A começar pela inclusão de um parágrafo único ao art. 6º da CR: “[S]erá observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Na sequência, o texto da proposta sugere o fim da vinculação financeira dos recursos da saúde e da educação de forma independente. As consequências são assim analisadas por Marina Tangenelli Bellegarde<sup>6</sup>:

Qual a consequência dessa medida, já que os percentuais mínimos ainda estariam garantidos, apenas somados? A consequência reversa reside no fato que com a PEC, a saúde e a educação passariam a compartilhar as vinculações entre si, ao invés de o legislador buscar outras fontes para suprir as necessidades desses direitos e, ainda, um ou outro direito poderia ser reduzido em determinado grau.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-14/marina-bellegarde-proibicao-retrocesso-pec-paulo-guedes>. Acesso em 04 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Por exemplo, na eventual vigência dos comandos da PEC, se a União entender por financiar a saúde com 20% (ao invés de 15%), ela poderá retirar 5% daquilo que foi arrecadado inicialmente para a educação, sendo que esse direito passará a contar com apenas 13% para seu financiamento (ao invés de 18%).

Ao passo que, diante de um cenário sem a previsão da PEC, se a União entender por financiar a saúde com 20% (ao invés do mínimo de 15%), ela resgataria 5% da receita pública não vinculada e não da arrecadação previamente destinada à educação, conseqüentemente, esse direito teria resguardado para sua promoção os 18%.

Aliás, a educação tem camadas sobrepostas de prejuízo na PEC 188: (i) a desoneração da União em relação ao seu dever de cofinanciamento da educação, já que os recursos das contribuições do salário-educação para os programas de material didático, escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, até então com execução a cargo do FNDE, passam a ser transferidos diretamente para os estados, municípios e Distrito Federal; (ii) os entes federados ficam desobrigados de expandir a rede pública de educação, podendo pagar bolsas de estudo para toda a educação básica em escolas cadastradas. Confirmam-se os dispositivos pertinentes:

Art.6º.....  
.....  
.....

Parágrafo único. Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional

[...]

Art.198.....  
.....  
.....

§7º Para fins de cumprimento do disposto no §2º, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que exceder o mínimo aplicável, nos termos do art. 212, caput, desta Constituição. (NR)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de:  
.....  
.....

Assinado com login e senha por DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA, em 10/02/2020 17:13. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave E9224BC9.78F23B8C.09EC7EA6.0F8C7B88



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (NR)

Art.212.....  
.....  
.....

§ 4º Os programas previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, repassados na forma do § 6º deste artigo, e outros recursos orçamentários dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

.....  
§ 6º A arrecadação de contribuição social do salário-educação será integralmente distribuída, nos termos da lei, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, observando-se o disposto no art. 3º, III, desta Constituição. (NR)

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no caput, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde que exceder o mínimo aplicável, nos termos do art. 198, § 2º desta Constituição. (NR)

Art.213.....  
.....  
.....

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino básico, na forma da lei, para os interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas, segundo requisitos definidos em lei, na localidade da residência do educando.

Mas não é só. A PEC 188 revoga os artigos 46 a 60 da Lei 12.351/2010, que definiu o Fundo Social do Pré-Sal e a destinação de 75% para a educação básica e 25% para a saúde de parte dos recursos financeiros pela exploração do petróleo e gás natural.

Convém recordar que o financiamento da saúde e da educação já vem sofrendo os efeitos da EC 95 e tende a decrescer nos próximos 20 anos. Estudo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

intitulado “Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil”<sup>7</sup> assinala:

O gasto federal real mínimo com saúde e educação foi congelado no patamar real estabelecido pelo mínimo de 2017, e será decrescente em termo per capita e do PIB. Comparando a regra antiga com o mínimo estipulado pela EC95, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizante. Isto é, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB.

Mariano<sup>8</sup> endossa essa compreensão e acrescenta:

Exemplificativamente, tome-se o total dos R\$ 129,7 bilhões destinados ao orçamento da educação no ano de 2016. Desse valor, R\$ 51,6 bilhões são do piso constitucional de 18%. Deste segundo valor, R\$ 50,5 bilhões são despesas obrigatórias e financeiras, como pagamento de salários de professores e aposentadorias. Com a desvinculação, portanto, a educação pode perder metade do seu orçamento, que é imprescindível para a própria manutenção. A expansão do serviço está vedada, pois implica em aumento de despesa real, a não ser que seja acompanhada de corte em outras áreas. Para uma outra ideia dos impactos do novo regime fiscal nas políticas sociais, é interessante recorrer também a um estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos - DIEESE, que fez uma projeção do teto dos gastos aplicado como se estivesse em vigor nos anos de 2002 a 2015. No caso da educação, com a nova regra, a redução seria de 47% no período. Já com relação às despesas de saúde, a redução seria de 27%. Isso significa, em valores, que a perda na saúde, entre 2002 e 2015, teria sido de R\$ 295,9 bilhões e, na educação, de R\$ 673,6 bilhões, o que corresponderia a um montante total em torno de R\$ 969,5 bilhões que, na lógica do novo regime fiscal já em vigor, seriam expropriados das políticas sociais para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira. Já de acordo com um estudo do IPEA, divulgado no início do mês de outubro de 2016, somente o SUS perderá, com o novo regime fiscal, cerca de R\$ 743 bilhões.

Pois bem, o que o “Plano Mais Brasil” revela, de forma bastante explícita, é a opção por avançar no subfinanciamento de direitos sociais de modo a gerar superávit que permita a sustentabilidade do serviço da dívida pública. Mesmo sem discutir a opção em si, se é certa ou não, é fato que os juros e a própria dívida são itens regulares do orçamento da

<sup>7</sup> DWECK, Esther et al. Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil. *XXIII Encontro Nacional de Economia Política*. Acesso em, v. 9, n. 01, p. 2018, 2018. Disponível em: <https://www.sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/53.pdf>. Acesso em 04 fev. 2020.

<sup>8</sup> Ver notas 1 e 2



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

União. Desse modo, devem estar sujeitos a limites legais, e o seu montante, sua motivação e finalidade devem ser claros, de modo a possibilitar que qualquer pessoa e os órgãos de controle avaliem as escolhas feitas pelos gestores da coisa pública, e o Judiciário, a sua conformidade com as prescrições constitucionais e legais.

Mas, nesse assunto, há um sério problema republicano. É que, até os dias atuais, não vieram as normas demandadas pelos artigos 48, XIV (que determina caber ao Congresso Nacional definir o montante da dívida mobiliária nacional) e 52, VI (que dispõe ser atribuição do Senado Federal “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), ambos da CR. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1084/2018-TCU-Plenário, decidiu:

informar ao Presidente do Senado Federal que a não edição da Lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição da República, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais.

Tramita no Supremo Tribunal Federal a ADPF 59/2004, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para obrigar, com base no art. 26 do ADCT, a auditoria da dívida pública brasileira (“no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”). A ação está atualmente sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, ainda sem previsão de julgamento. Mariano<sup>9</sup> recorda que “antes dessa ação direta, tentou-se apurar a origem da dívida pública brasileira por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – a CPI da dívida – de 2009, a qual restou frustrada porque o Banco Central se

<sup>9</sup> Id, ib



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

negou a fornecer as informações sobre os credores e as operações de endividamento alegando o dever de resguardar o sigilo bancário”.

Nota Técnica do INESC<sup>10</sup> também aponta esse déficit de republicanismo por ocasião da votação do orçamento pelo Poder Legislativo – lembrando que a Constituição confere a esse poder imenso protagonismo em matéria de orçamento:

Num regime republicano e democrático, é essencial a preservação de uma relação equilibrada entre os Poderes, a qual, não se pode ignorar, perpassa o ciclo orçamentário. O orçamento público constitui a expressão, através de lei, das decisões políticas de alocação dos recursos públicos. O Legislativo, representando formalmente o povo, deve opinar, modificando as propostas apresentadas pelo Poder Executivo. Desse modo, o orçamento público pode tornar-se a peça de controle do gasto público que impede gastos não desejados, prioridades diferentes das definidas e despesas em nível superior aos recursos previstos. Ao mesmo tempo, ao cumprir a função de planejamento das despesas prioritárias, o orçamento público representa escolhas políticas que afetam a vida do cidadão, pois receitas e despesas não são neutras do ponto de vista distributivo.

[...]

Nesses termos, ficam à margem do Congresso Nacional as discussões sobre o nível de endividamento, a taxa de juros, real e nominal, e os principais parâmetros macroeconômicos (inflação, massa salarial, câmbio e crescimento econômico), que são tomados como dados no orçamento. E, principalmente, ficam à margem do Congresso Nacional as discussões de fundo sobre política econômica. Na área econômica do governo, argumenta-se que ao Congresso Nacional não compete discutir política monetária, nível de juros e controle da inflação, questões consideradas excessivamente “técnicas”. Essa postura do governo interdita o debate. Ocorre que todas as decisões de política econômica refletem-se no tamanho do orçamento possível, que passa a ser também um dado. O exagero de dosagem na fixação da meta de resultado primário trata os gastos sociais como políticas de segunda classe, prática que, aliada a problemas gerenciais e ao contingenciamento preventivo, termina por comprometer a execução de todas as políticas públicas.

Ainda no plano dos fatos, há um outro dado que não pode ser desconsiderado. Políticas de austeridade vêm sendo adotadas no País desde, pelo menos, 2015, o que permite avaliar a sua eficácia no tocante à dívida pública. E, segundo a publicação “Outras

<sup>10</sup> NUNES, Selene Peres. *Reforma orçamentária: riscos e oportunidades*. Brasília: INESC, abr. de, 2005. Disponível em: <https://f0101acb-ee3b-47f5-8a2e-7bb7443e1409.filesusr.com/ugd/af190078248eb53f9347d5bb5d5846f7f8b918.pdf>. Acesso em 04 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Palavras”<sup>11</sup>, a partir de 2015 aumentou o volume de pagamento dos juros da dívida pública e, desde então, os gastos financeiros representam a maior rubrica individual do gasto do governo federal:

As informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional nos demonstram as distorções na alocação dos recursos públicos federais. A série histórica iniciada em 1997 informa que, entre janeiro daquele ano e outubro de 2019, foram destinados nada mais, nada menos que R\$ 5,6 trilhões a título de pagamento de juros da dívida pública. Esse valor impressionante representa uma média de R\$ 20,3 bilhões ao longo de cada um dos 274 meses da longa série. Caso fosse anualizado, o dispêndio médio do período seria equivalente a R\$ 244 bi a cada 12 meses.

Caso a intenção seja verificar a sinceridade do argumento da austeridade a partir do momento em que ela se implantou com maior vigor, os números traem ainda mais o discurso do financismo. Entre janeiro de 2015 e outubro do ano passado, o total de despesas com juros atingiu R\$ 1,8 tri. Esse dado representa um gasto mensal equivalente a R\$ 31 bi, ou seja, um gasto anual de R\$ 372 bi.

Assim, percebe-se que os gastos financeiros foram mais do que privilegiados ao longo do período. Eles representaram, desde 2015, a maior rubrica individual do gasto do governo federal. Seus valores de R\$ 1,8 tri foram superiores aos gastos com pessoal (R\$ 1,5 tri) e à cobertura das diferenças entre receitas e despesas na contas do Regime Geral da Previdência Social – RGPS (R\$ 0,8 tri) realizados no mesmo período.

É, portanto, hora de tornar suficientemente claras as escolhas feitas em nome do bem comum. E justificá-las à luz da Constituição Federal.

## II – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME DE DIREITOS

Existe consenso quanto ao fato de que a dominação colonial constrói o outro em termos de inferioridade, diferença hierárquica e distância temporal, circunstâncias que só poderão ser superadas mediante a sua incorporação total na cultura ocidental<sup>12</sup>. Os indígenas, aqui e na América espanhola, eram considerados seres inferiores, que viviam no passado, em uma etapa da evolução humana há muito superada<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/austeridade-para-quem/>. Acesso em 04 fev. 2020.

<sup>12</sup> ARIZA, Libardo José. “Derecho saber y identidad indígena.” Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2009. p. 40

<sup>13</sup> Nas palavras de Manuela Carneiro da Cunha: “A partir do terceiro quartel do século XIX, novas teorias afirmam não mais que os índios são a velhice prematura da humanidade, mas antes a sua infância: um evolucionismo sumário



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A mesma compreensão de superioridade racial vai sustentar a escravidão das negras e negros trazidos da África. Também a ocupação espacial do Brasil, inaugurada pelo regime de sesmarias, é um privilégio dos homens brancos europeus.

Com o advento da modernidade ocidental, já os primeiros teóricos do contrato social<sup>14</sup> estabeleceram a diferença entre justiça e vida boa, que se traduziu numa distinção entre o público e o doméstico. A esfera da justiça – desde Hobbes, passando por Locke e chegando a Kant – é vista como o domínio de chefes de família masculinos, responsáveis por criar as bases legítimas da ordem social<sup>15</sup>.

Kant<sup>16</sup>, por exemplo, fazia uma distinção entre cidadãos ativos (aqueles que participam da elaboração do contrato social, têm direito ao voto e se caracterizam pela independência) e passivos (aqui incluídas as mulheres, as crianças e adolescentes, os empregados, enfim, todos aqueles que dependem de outras para sua subsistência). Apenas a sua doutrina dos direitos pré-políticos concede alguns direitos a esses indivíduos.

Até 5 de outubro de 1988, esse regime jurídico de privilégios estabelecidos em favor do homem branco, heterossexual, proprietário, empresário, adulto e são permanece praticamente inalterado. A Oxfam<sup>17</sup>, em relatório intitulado “A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras”, observa:

Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder. Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a cabo por sucessivos governos, bem como mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza. São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a

consagra os índios e outros tantos povos não ocidentais como “primitivos”, testemunhos de uma era pela qual já teríamos passado: fósseis, de certa forma, milagrosamente preservados nas matas e que, mantidos em puerilidade prolongada, teriam no entanto por destino acederem a esse tólos que é a sociedade ocidental”. “Índios do Brasil: história, direitos e cidadania”, 1ª ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 60.

<sup>14</sup> O contrato social é tomado aqui como ponto de partida porque embrião dos princípios fundamentais da sociedade política e porque, conceitualmente, pressupõe uma situação inicial de participantes livres e independentes.

<sup>15</sup> BENHABIB, Seyla, “El Ser y el otro en la ética contemporánea – feminismo, comunitarismo y posmodernismo”. Barcelona: Gedisa, 2006, p. 178.

<sup>16</sup> “La metafísica de las costumbres” Madrid: Tecnos, 1989, pg. 315.

<sup>17</sup> Disponível em [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.

A Constituição de 1988, porque espaço normativo de conquista de múltiplas lutas emancipatórias, contém, espalhadas em seu corpo, normas que traduzem políticas públicas tendentes a superar essa desigualdade histórica. Pode-se dizer, sem medo de errar, que ela inaugura um regime de direitos, de gozo de todas as pessoas.

Ela se insere no modelo do constitucionalismo social, no qual não basta, para observância da igualdade, que o Estado se abstenha de instituir privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, “parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações ou políticas públicas, que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos”<sup>18</sup>.

Em outras palavras, o constituinte foi especialmente atento à profunda desigualdade que atravessa a sociedade brasileira e se propôs a combatê-la energicamente, o que se evidencia pela própria linguagem empregada no texto constitucional, em que muitos dos preceitos relacionados com a igualdade foram redigidos de forma a denotar a necessidade de ação<sup>19</sup>. Como salientou Carmem Lucia Antunes Rocha:

(...) a Constituição brasileira tem, no seu preâmbulo, uma declaração que apresenta um momento novo no constitucionalismo pátrio: a ideia de que não se tem a democracia social, a justiça social, mas que o Direito foi ali elaborado para que se chegue a tê-los (...)

Verifica-se que os verbos utilizados na expressão normativa – construir, erradicar, reduzir, promover – são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo. (...) Somente a ação afirmativa, vale dizer, a atuação transformadora, igualadora pelo e segundo o Direito possibilita a verdade do princípio da igualdade que a Constituição assegura como direito fundamental de todos.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Daniel Sarmento. *Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial*. In: Flávia Piovesan e Douglas Martins (Coord.). “Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 66.

<sup>19</sup> Cf. Marco Aurélio Mendes de Faria Mello. *Óptica Constitucional: A Igualdade e as Ações Afirmativas*. In: “Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais”. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 11-20.

<sup>20</sup> *Ação Afirmativa: O Conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade Jurídica*. In: “Revista Trimestral de Direito Público”, nº 15, 1996, p. 93/94



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Daí por que uma Constituição vocacionada a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV), e a “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III) teria logicamente que dar prioridade, no orçamento público, aos direitos fundamentais e às políticas para realizá-los “com a máxima efetividade possível”<sup>21</sup>.

Helena Torres<sup>22</sup> fala da relação necessária entre orçamento público e direitos e liberdades fundamentais:

A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os *meios* necessários para a realização deste *fim* constitucional do Estado nas sumas máximas possibilidades.

[...] Cumpre apenas assinalar o papel do orçamento público como 'meio' privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades.

Élida Graziane Pinto<sup>23</sup> refere-se a um “microsistema de tutela do custeio dos direitos fundamentais” na nossa ordem jurídica. Além de fixar o piso de custeio em favor dos direitos à saúde (art. 198) e à educação (art. 212) e de estabelecer o orçamento da seguridade social, a Constituição conteria um conjunto de normas que, analisadas sistemicamente, vão revelar esse “microsistema de tutela”:

1) hipóteses de intervenção inscritas nos artigos 34, VII, alínea "e" e 35, III da CR/1988, o que lhes atribui a natureza de **princípios sensíveis**, cuja sanção pelo descumprimento dos deveres de gasto mínimo em saúde e educação enseja vedação de reforma (aprovação de emendas constitucionais) durante o período em que durar a intervenção (artigo 60, parágrafo 1º da CR/1988);

<sup>21</sup> No informe referido na nota 5 supra consta: “A política fiscal tem um enorme potencial transformador das realidades de pobreza e desigualdade na América Latina. Mobilizar recursos financeiros para garantir o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais é essencial para avançar progressivamente na erradicação da pobreza e da desigualdade”.

<sup>22</sup> TORRES, Helena Taveira. “Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira.” São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.359

<sup>23</sup> “Um microsistema de tutela do custeio dos direitos sociais nos protege”. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-08/contas-vista-microsistema-tutela-custeio-direitos-sociais- protege>>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2) condicionamento das transferências de recursos provenientes das receitas de que tratam o inciso II do *caput* do artigo 158, as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do *caput* do artigo 159 (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE), na forma do artigo 160, parágrafo único, inciso II da Constituição, em caso de descumprimento do dever de aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde;

5) existência de uma sistemática orçamentária apartada na forma do artigo 165, parágrafo 5º, III, para resguardar o Orçamento da Seguridade Social e assegurar a universalidade da cobertura e do atendimento, bem como a irredutibilidade dos benefícios referidos aos direitos à saúde, à previdência e à assistência social ali inseridos, nos moldes do artigo 194, parágrafo único, incisos I e IV da Constituição;

6) espécie tributária das contribuições sociais (artigos 149 e 195 da CR/88), cuja existência no ordenamento brasileiro somente se justifica em face da sua destinação à seguridade social;

7) exceção explícita ao princípio da não afetação do produto da arrecadação de impostos de que trata o artigo 167, IV da Constituição;

8) organização da política pública em nível constitucional, a exemplo do Sistema Único de Saúde - SUS (artigo 200), do Fundeb (artigo 211 da CR/1988 e artigo 60 do ADCT) e do Plano Nacional de Educação - PNE (orientado pelo artigo 214, mas cujo conteúdo substantivo tem assento nos princípios do artigo 206 e nos deveres do artigo 208);

12) responsabilidade pessoal do gestor em caso de déficit de aplicação, desvio, fluxo irregular ou falta de condicionamento dos repasses, dentre outras formas de mitigar ou fraudar os recursos destinados à saúde e à educação, segundo dispõem o artigo 208, parágrafo 2º da Constituição, o artigo 60, XI do ADCT

Além disso, o imperativo constitucional de combate às desigualdades de todos os tipos vai também explicar a longa disciplina relativa à administração e aos servidores públicos. Um Estado com tamanha missão tem que ser grande, contar com um aparato administrativo que dê conta das inúmeras demandas suprimidas e reprimidas ao longo da história. É uma administração de qualidade, que recruta seus profissionais, via de regra, mediante concurso público, com garantia de irredutibilidade de vencimentos e, à exceção de professores e de profissionais da saúde, proibição de acumulação remunerada de cargos públicos. Aqui se tem a dimensão organizacional dos direitos humanos. Daniel



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Sarmento, na inicial da ADI 6062 - que dizia respeito à retirada da Funai da atribuição de demarcação de terras indígenas – ensina:

Os direitos fundamentais, além de constituírem direitos subjetivos, apresentam também uma dimensão objetiva<sup>24</sup>, por consagrarem os bens jurídicos mais relevantes de uma comunidade política. Entre as principais consequências dessa dimensão objetiva figura a afirmação de um *direito a organização e procedimento* adequados à tutela efetiva dos bens jurídicos subjacentes aos direitos fundamentais<sup>25</sup>.

A existência de um direito à organização e procedimento parte da premissa realista de que os direitos não se efetivam por milagre ou prestidigitação. Eles dependem de providências estatais como a instituição de órgãos, entidades e repartições ou, ainda, da criação de determinadas estruturas procedimentais para que possam gerar os seus efeitos no mundo concreto.<sup>26</sup> Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet,

*“[...] a fruição de diversos direitos fundamentais não se revela possível ou, no mínimo, perde em efetividade, sem que sejam colocadas à disposição prestações estatais na esfera organizacional e procedimental. [...] Retoma-se aqui a ideia já referida de que a organização e o procedimento de um modo geral (e não apenas no aspecto prestacional) se encontram a serviço dos direitos fundamentais e, neste sentido, pode ser considerada até mesmo uma das condições de sua efetivação.”<sup>27</sup>*

O direito à organização e procedimento pode ser compreendido, portanto, como elemento essencial para a realização e garantia dos direitos fundamentais.

De resto, o Brasil está vinculado ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Esse preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

O princípio da igualdade e da não-discriminação é um dos princípios centrais

<sup>24</sup> Cf., e.g., Konrad Hesse. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998, p. 239 ss; José Carlos Vieira de Andrade. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 143 ss; Ingo Wolfgang Sarlet. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 158 ss.

<sup>25</sup> Cf. Robert Alexy. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 472-474.

<sup>26</sup> Cf. J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 440; e Gilmar Ferreira Mendes. “Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional”. *Revista Jurídica Virtual*. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999.

<sup>27</sup> Ingo Wolfgang Sarlet. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. *Op. cit.*, p. 214.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

do direito internacional dos direitos humanos e encontra-se positivado no artigo 2.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos bem como em vários tratados internacionais sobre a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres e sobre os direitos de refugiados, apátridas, crianças, trabalhadores migrantes e suas famílias, pessoas com deficiência, povos indígenas e tribais, todos prevendo o exercício de direitos econômicos, sociais e culturais sem discriminação alguma.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) trata do princípio da não-discriminação em seu artigo 2.2, e o Comitê DESC o desenvolve em seu Comentário Geral 20<sup>28</sup>: “Os Estados parte devem assegurar que existam, e se apliquem, planos de ação, políticas e estratégias para combater a discriminação formal e substantiva em relação aos direitos previstos no Pacto (...). As políticas econômicas, assim como as alocações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico devem prestar atenção à necessidade de garantir o gozo efetivo dos direitos sem discriminação alguma”.

No âmbito regional, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, identificando a relação direta que existe entre política fiscal e cumprimento dos DESC, decidiu aprovar “normas para a elaboração dos informes previstos no artigo 19<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Disponível em [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_o\\_bs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_o_bs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20). Parágrafo 18

<sup>29</sup> 1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto por este artigo e pelas normas pertinentes que a propósito deverão ser elaboradas pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo Protocolo.

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da OEA, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes deles, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no campo de suas atividades.

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembleia Geral conterão um resumo da informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados sobre as medidas progressivas adotadas a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

do Protocolo de San Salvador” como instrumento para a medição do progresso dos Estados em matéria de DESC. Estabeleceu então que “uma categoria a incorporar no processo de medição e avaliação é o contexto financeiro básico, que alude à disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o Gasto Público Social, e de que maneira se distribui o mesmo, seja medida pela maneira usual (porcentagem do PIB para cada setor social) ou por algum outro mecanismo”<sup>30</sup>.

Essas normas também se referem “à necessidade de incorporar indicadores sobre inclusão e exclusão, que evidenciem situações de pobreza estrutural, ou padrões de intolerância e estigmatização de setores sociais, entre outros componentes para avaliar contextos de iniquidade. Esses âmbitos devem cruzar-se com informação sobre o acesso a recursos produtivos ou o acesso ao mercado de trabalho, e indicadores sobre a distribuição dos recursos públicos, orçamentários e extraorçamentários”.

Convém ainda lembrar que o Brasil, como Estado membro da ONU, aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – ODS<sup>31</sup>, que contém 17 Objetivos<sup>32</sup> de

individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembleia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo.

<sup>30</sup> Resolução AG/RES 2074. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02863s12.pdf>

<sup>31</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

<sup>32</sup> ODS 1 – Erradicação da Pobreza. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares (*A Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas, é o maior desafio global para atingirmos o desenvolvimento sustentável*);

ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

ODS 3 – Saúde e bem-estar. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

ODS 4 – Educação de qualidade. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

ODS 5 – Igualdade de gênero. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

ODS 6 – Água potável e saneamento. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

ODS 7 – Energia limpa e acessível. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

ODS 10 – Redução das desigualdades. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles (**A visão estratégica deste objetivo não constrói apenas sobre o objetivo da erradicação da pobreza em todas suas dimensões, mas também na redução das desigualdades socioeconômicas e combate às discriminações de todos os tipos. O ODS 10 é um dos mais complexos da Agenda 2030 e o alcance de suas metas é estruturante para a realização de todos**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas. São todos integrados e indivisíveis, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Consta da declaração oficial:

Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada. Também vamos dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e buscar atingir suas metas inacabadas.

Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

Ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os Objetivos e metas cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás.

E o Brasil, durante a Presidência *pro tempore* da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), propôs a eleição da Agenda 2030 como prioritária no âmbito

---

**os outros 16 ODS);**

ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

ODS 12 – Consumo e produção responsáveis. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

ODS 14 – Vida na água. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

ODS 15 – Vida Terrestre. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

ODS 17 – Parcerias e meios de implementação. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de cooperação do CPLP, com vista a apoiar a implementação de seus 17 ODS e 169 metas associadas<sup>33</sup>.

### III – POLÍTICAS DE AUSTRIDADE E DIREITOS HUMANOS

Em 2008 o mundo sofreu o que é considerada a pior crise econômica global desde a “Grande Depressão” da década de trinta do século XX. Nesse cenário, muitos países adotaram as chamadas “políticas de austeridade”, consistentes, basicamente, em redução do gasto público e de garantias trabalhistas e de seguridade social.

Passados alguns anos desde o início da implementação dessas medidas, foi possível avaliar o seu impacto: as medidas de austeridade aprofundam as desigualdades sociais e fazem com que o ônus da crise recaia principalmente sobre os que menos têm, exatamente pelos desmonte dos mecanismos tendentes à redução das desigualdades.

Em razão disso, o Conselho de Direitos Humanos da ONU afirmou, em seu período extraordinário de sessões em 2009<sup>34</sup>, que “as crises econômicas e financeiras mundiais não diminuem a responsabilidade das autoridades nacionais e da comunidade internacional na realização dos direitos humanos”. Também em 2009, o Comitê Europeu de Direitos Sociais<sup>35</sup> declarou que “a crise econômica não deve ter como consequência a redução da proteção dos direitos reconhecidos pela Carta [Social Europeia]. Por isso, os governos estão obrigados a adotar todas as medidas necessárias para assegurar que os direitos da Carta estejam garantidos de maneira efetiva naqueles períodos em que os beneficiários necessitam de maior proteção”.

Documento produzido no âmbito das Nações Unidas, o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014-2015, **Construindo a recuperação econômica, o desenvolvimento inclusivo e a justiça social**<sup>36</sup>, afirma:

<sup>33</sup> Conforme Declaração da XICCEG. Disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=4698&M=NewsV2&PID=10872>.

<sup>34</sup> Disponível em [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session10/S-10-1\\_sp.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session10/S-10-1_sp.doc)

<sup>35</sup> Disponível em <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/oia/reports/upload/USVI-CEDS-2009-2.pdf>

<sup>36</sup> Disponível em [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

As políticas de proteção social desempenham um papel fundamental na concretização do direito humano à segurança social para todos, reduzindo a pobreza e a desigualdade e apoiando o crescimento inclusivo, ao promover o capital humano e a produtividade, apoiar a demanda doméstica e facilitar a transformação estrutural das economias nacionais. Embora seja amplamente reconhecida a necessidade da proteção social, o direito humano fundamental à segurança social continua sem se concretizar para uma vasta maioria da população mundial. Apenas uma parcela de 27 por cento da população global usufrui do acesso a sistemas de segurança social abrangentes, enquanto 73 por cento têm cobertura parcial ou nenhuma. A falta de acesso à proteção social constitui um obstáculo importante ao desenvolvimento econômico e social. A inadequação ou ausência de cobertura pela proteção social está associada a níveis elevados e persistentes de pobreza e insegurança econômica, aumento das desigualdades, insuficiência de investimento em capital humano e capacidades humanas, bem como fraca demanda agregada numa época de recessão e crescimento lento. Os fortes impactos benéficos da proteção social colocaram-na em evidência na agenda do desenvolvimento. A proteção social é um elemento fundamental das estratégias nacionais para a promoção do desenvolvimento humano, da estabilidade política e do crescimento inclusivo. **No entanto, apesar da tendência global para a extensão da proteção social, principalmente nos países de rendimentos médios, a eficácia dos sistemas de segurança social está em risco, em vários países, devido às medidas de consolidação e ajustamento fiscal.** (destacou-se)

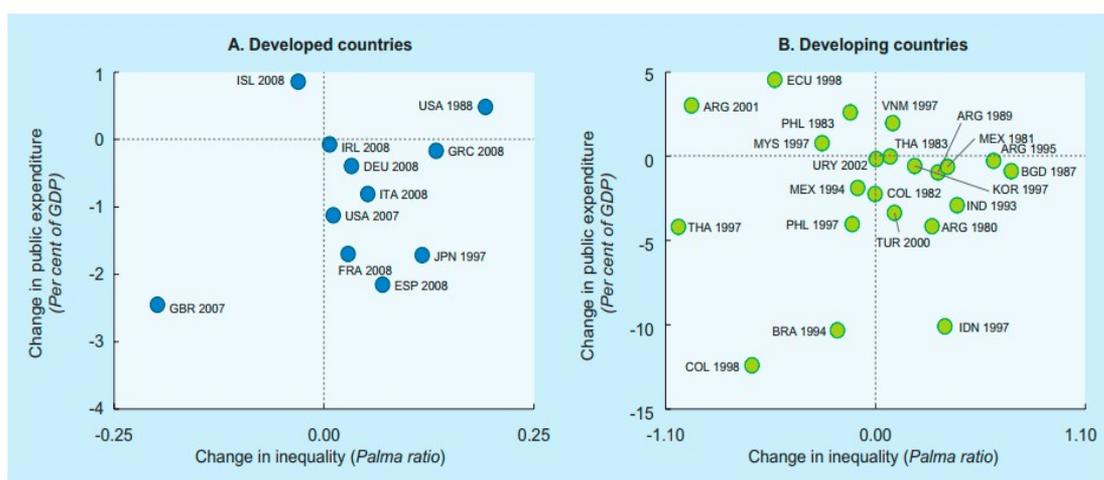
Relatório da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) denominado **Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal** (Relatório de Comércio e Desenvolvimento 2017: para além da austeridade – rumo a um novo pacto global)<sup>37</sup>.

A UNCTAD observa que a economia global está melhorando em 2017, embora sem decolar. O crescimento deve atingir 2,6%, pouco acima do ano anterior, mas bem abaixo do patamar médio pré-crise financeira, de 3,2%. A maior parte das regiões deve registrar pequenos ganhos. A América Latina, saindo da recessão, exibe a maior variação entre os dois anos, embora deva crescer apenas 1,2%. A zona do euro deve ter a maior taxa de crescimento desde 2010 (1,8%), permanecendo atrás dos Estados Unidos. **O principal obstáculo a uma recuperação robusta das economias avançadas é a austeridade fiscal, que é ainda a opção macroeconômica padrão. De acordo com dados da UNCTAD, 13 das 14 principais economias do mundo adotaram políticas de austeridade entre 2011 e 2015.**

<sup>37</sup> Disponível em [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf)

Após a crise financeira global, a maioria dos países desenvolvidos (figura 5.8A) que, anteriormente, optaram por estímulos de limites fiscais, reverteram em programas de austeridade para restaurar sua credibilidade financeira. Mas cortes na proteção social e nos empregos do setor público apenas exacerbam efeitos deflacionários, restringindo a geração de emprego e contribuindo para o aumento na desigualdade na maioria dos países (quadrante sudeste da figura). Apesar de argumentos contrários, o resultado tem sido maior financiamento, continuidade da concentração de renda e aumento no poder das instituições financeiras, famílias ainda mais vulneráveis e o setor público ainda mais enfraquecido pela fraca receita.

**FIGURE 5.8** Public expenditure gap and inequality following financial crises, 1970–2015



**Source:** UNCTAD secretariat calculations, based on Laeven and Valencia, 2012; the GCIP database; and the United Nations GPM database.  
**Note:** The change in government expenditure (GE) is measured as the difference between the 10-year average of GE before crises and the 7-year average of GE after crises (data runs up to 2015, the 7-year horizon is chosen to include recent crisis episodes in developed countries). The change in the Palma ratio is measured as the difference between the 3-year centred moving-average at t+6 and t+2, t being the year of the crisis. Regarding countries and years shown, see note to figure 5.4.

**A combinação do impacto das políticas de austeridade fiscal e de privatizações prejudica os grupos mais vulneráveis, o que explica a crescente desigualdade observada. (destacou-se)**

Consultores do Fundo Monetário Internacional, em artigo intitulado **Neoliberalism: Oversold?**<sup>38</sup>, afirmam que “em vez de gerar crescimento, algumas políticas neoliberais aumentaram a desigualdade, colocando em risco uma expansão duradoura”. Acrescentam que “as políticas de austeridade, que frequentemente reduzem o tamanho do

<sup>38</sup> Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Estado, não somente geram custos sociais substanciais mas também prejudicam a demanda, além de aprofundar o desemprego”.

Também partindo do diagnóstico de que as medidas de austeridade diminuíram a capacidade de indivíduos exercerem seus direitos humanos, e os Estados, a sua obrigação de proteger esses direitos, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos produziu o documento **Report on austerity measures and economic and social rights**<sup>39</sup>. O relatório reconhece que essa diminuição na capacidade de proteger direitos humanos é particularmente verdadeira para os grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade, incluindo mulheres, crianças, minorias, migrantes e pobres, que sofrem pelo decréscimo de acesso a trabalho e a programas sociais, além de verem reduzido o acesso a alimentação, moradia, água, cuidados médicos e outras necessidades básicas. Aponta, ainda, que as medidas de austeridade exacerbam iniquidades estruturais.

O Comissário para Direitos Humanos do Conselho da Europa fez publicar o documento **La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica**<sup>40</sup>, onde aponta:

Muitas dessas medidas de austeridade – caracterizadas por cortes do gasto público, incremento dos impostos regressivos, reforma das aposentadorias e uma proteção laboral reduzida – têm piorado as já por si graves consequências humanitárias da crise econômica, marcada por níveis recordes de desemprego. Um amplo leque de direitos humanos se viu afetado – desde o direito a um trabalho digno, a um nível de vida adequado e a ter seguridade social, até o acesso à justiça, a liberdade de expressão e o direito à participação, à transparência e à prestação de contas. Ditas medidas afetaram de maneira desproporcional grupos vulneráveis e marginalizados, o que tem agravado as pautas preexistentes de discriminação nas esferas política, econômica e social. A pobreza, incluída a marginalização infantil, é cada vez mais profunda, o que provavelmente terá efeitos a longo prazo.

(...)

As normas de direitos humanos não contêm receitas políticas exatas. A política econômica em tempos de crise implica uma tomada de decisões complexas e os governos contam com margens de discricionariedade na hora de eleger que meios salvaguardam melhor os direitos em época de restrições econômicas. No entanto, tanto os direitos humanos como a igualdade requerem um marco normativo universal e uns limites operativos

<sup>39</sup> Disponível em [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf)

<sup>40</sup> Disponível em <https://rm.coe.int/16806da858>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

dentro dos quais devem reger-se as políticas econômicas e sociais dos governos”

#### IV - AS PECS E SUA EVIDENTE INCONSTITUCIONALIDADE

Se fosse necessário eleger uma norma como a ideia síntese das três PECs, ela seria, sem dúvida, o parágrafo acrescido ao artigo 6º da Constituição de 1988, segundo o qual “[S]erá observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”.

Ou seja, o dispositivo é a própria subversão das noções que orientam os direitos econômicos, sociais e culturais: realização progressiva; proibição de retrocesso; obrigação de satisfazer o conteúdo mínimo; mobilização máxima dos recursos disponíveis e proibição de discriminação.

Mas, pior, ele é a própria subversão da Constituição de 1988 e o seu espírito de mais igualdade e menos discriminação. Direitos ainda não completamente implementados ficarão agora a depender do pagamento dos credores da dívida. Quem são eles, não se sabe, mas, certamente, uma porcentagem muito pequena da população brasileira. Sacrificam-se muitos para satisfazer poucos.

Fernando Facury Scaff)<sup>41</sup> com propriedade recorda que:

Uma sociedade será tanto mais *republicana* quanto *isonômica* for a decisão sobre a *arrecadação e o gasto público*, visando a concreção da *liberdade igual* - igual para todos. Agregue-se a isso a deliberação democrática sobre tais decisões e teremos um *efetivo Estado Democrático e Republicano de Direito*.

(...)

O ideal é que, em um país que tenha fortes desigualdades sociais, o orçamento se revele centrífugo, (re)distribuindo as riquezas, e não as concentrando. No Brasil a redução das desigualdades sociais foi considerada um dos fundamentos da ordem jurídica, e o direito financeiro é uma das principais forças para essa concretização.

(...)

<sup>41</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 267, 277 e 364, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Constata-se a em concreto supremacia do interesse dos credores financeiros sobre o interesse público. Pode-se afirmar que há uma evidente deturpação do *princípio republicano*, base do *orçamento republicano*, pois não se pode subordinar o interesse de todos em proveito do interesse de um grupo de credores. Essa situação revela o estrangulamento da Constituição Econômica pela Constituição Financeira, como identificam Bercovici e Massonetto com clareza solar:

A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nessa tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser implementada e aplicada como se fosse "neutra", meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera "norma programática".<sup>42</sup>

A constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da "ingovernabilidade"; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação, de riqueza privada.<sup>43</sup>

As três PECs propostas, ao elegerem a dívida pública como vetor positivo de todas as medidas ali enunciadas, não são possíveis no contexto da Constituição de 1988. Quando muito, podem decorrer de um novo pacto constituinte, que retornará à longa história que teima em não ir embora, feita de profundas desigualdades e exclusões.

Sequer se faz necessária a análise individualizada de suas normas – algumas delas também violadoras de princípios caros, como a repartição de Poderes e o federalismo cooperativo – pois todas elas estão contaminadas pela mesma intenção.

Não se nega que, em um cenário de crise econômica, se façam necessárias medidas de contenção de gastos, mas jamais na perspectiva e na extensão das PECs 186, 187 e 188.

<sup>42</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, XLIX, P.2-23, 2006. p.12-13.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 19.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão encaminha a presente Nota Técnica a fim de subsidiar a discussão travada nesse Parlamento sobre as PECs 186, 187 e 188/2019.

DEBORAH DUPRAT  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão