ISSN 2238-9121

6º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE
EDIÇÃO 2022
MÍDIAS E DIREITOS DA SOCIEDADE EM REDE

Dias 24, 25 e 26 de outubro de 2022 - Santa Maria / RS UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

A ADOÇÃO DO 'TETO DE GASTOS' E A VEDAÇÃO DE RETROCESSOS SOCIAIS: O BRASIL FRENTE O SISTEMA AMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

THE ADOPTION OF THE 'CEILING OF SPENT' AND THE PROHIBITION OF SOCIAL REGRESSION: BRAZIL AGAINST THE AMERICAN SYSTEM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Valéria Ribas do Nascimento[1]
Leandro Briese dos Santos[2]

RESUMO

No Relatório 2021 sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) manifestou preocupação com a adoção do Novo Regime Fiscal que estabelece um "teto de gastos" no orçamento federal em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social. Ao invocar o Estado brasileiro a se comprometer com a preservação das conquistas já alcançadas e avançar na promoção dos direitos sociais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomendou a reforma de legislações que reduzam investimentos em áreas sociais no país. Assim, o objetivo do presente trabalho foi analisar as medidas adotadas pelo Brasil em atendimento à Recomendação da CIDH, a partir do estudo de dispositivos enunciados no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A presente pesquisa teve sua essência na consulta Bibliográfica; com utilização do método de Procedimento Monográfico; e o método de Abordagem Dedutivo, partindo-se da análise do Princípio da Vedação de Retrocessos em Direitos Sociais, para a particular observação das recentes iniciativas legislativas brasileiras que versam sobre o orçamento destinado às áreas sociais do governo federal. Da coleta de dados realizada na pesquisa, foi possível vislumbrar algumas iniciativas em tramitação no Congresso Nacional propondo a revisão do "teto de gastos" no orçamento da União. Entretanto, foi possível concluir que apesar das diversas iniciativas de revisão ou supressão do Novo Regime Fiscal, as propostas não avançaram e as restrições orçamentárias seguem em vigor, limitando investimentos voltados à promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Teto de Gastos; Vedação de Retrocesso Social.

ABSTRACT

In the 2021 Report on the Situation of Human Rights in Brazil, the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) expressed concern about the adoption of the New Fiscal Regime that establishes a "ceiling of spent" in the federal budget in essential areas such as health, education

[1] Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Pós-doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Mestre em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professora do PPGD-UFSM. valeria.nascimento@ufsm.br.
[2] Graduado em Direito pela Universidade Franciscana (UFN); Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera-Uniderp; Membro do Núcleo do Direito Constitucional (NDC) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). lebriese@hotmail.com.

and social assistance. Invoking the Brazilian State to commit to preserving the achievements already achieved and advancing in the promotion of social rights, the Inter-American Commission on Human Rights recommended the reform of legislation that reduces investments in social areas in the country. Thus, the objective of the present study was to analyze the measures adopted by the Brazil in compliance with the IACHR Recommendation, based on the study of provisions set out in the international system for the protection of human rights. The present research had its essence in the Bibliographic consultation; using the Monographic Procedure method; and the Deductive Approach method, starting from the analysis of the Principle of Prohibition of Setbacks in Social Rights, for the particular observation of recent Brazilian legislative initiatives that deal with the budget destined to the social areas of the federal government. From the data collection carried out in the research, it was possible to glimpse some initiatives underway in the National Congress proposing a review of the "ceiling of spent" in the Union budget. However, it was possible to conclude that despite the various initiatives to review or suppress the New Fiscal Regime, the proposals did not advance and budget restrictions remain in force, limiting investments aimed at promoting economic, social and cultural rights in Brazil.

Keywords: Human Rights; Ceiling of Spent; Prohibition of Social Regression.

INTRODUÇÃO

Após vinte anos de sua primeira visita, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) esteve no Brasil entre os dias 05 e 12 de novembro de 2018 para conferir a situação dos direitos humanos no país. Da análise da Comissão, resultou minucioso Relatório (aprovado em 12 de fevereiro de 2021) contendo a aferição dos principais desafios encontrados, bem como as recomendações para superação das deficiências atinentes à efetivação dos direitos humanos no Brasil. Especialmente no que tange à promoção do desenvolvimento dos 'direitos sociais, econômicos e culturais', a CIDH observou com preocupação a adoção de medidas de austeridade fiscal no enfrentamento da crise econômica vivenciada no país desde 2015, que redundaram em significativos retrocessos a partir da limitação de investimentos sociais introduzida pela Emenda Constitucional nº. 95/2016. Ao conclamar o Estado brasileiro a se comprometer com a preservação dos avanços já alcançados e atender às normas internacionais que vedam os retrocessos no campo dos direitos sociais, fez-se a recomendação para que o estado brasileiro revise legislações e outros dispositivos legais que restrinjam recursos de políticas relacionadas aos direitos sociais, a fim de se evitar a violação do princípio de vedação de retrocessos em direitos humanos (direitos sociais).

Perante tal circunstância, propõe-se um problema, qual seja, em que medida o Brasil adota as recomendações da CIDH com vistas a atender ao Princípio de Vedação do Retrocesso Social? O objetivo do presente trabalho é analisar as medidas adotadas pelo

estado brasileiro frente as recomendações da CIDH para aplicação do princípio da progressividade e não-regressividade no campo dos direitos sociais, ante a imposição de um "teto de gastos" no orçamento público adotado a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº. 95/2016.

A pesquisa teve sua essência na consulta Bibliográfica, com utilização do método de Procedimento Monográfico. Quanto ao método de abordagem, utilizou-se do Método Dedutivo, partindo-se da análise do princípio da não-regressividade em direitos sociais, consagrado no âmbito do Direito Internacional dos direitos humanos, para a particular análise das recentes iniciativas legislativas brasileiras que versam sobre o orçamento destinado às áreas sociais do governo federal, como saúde, educação e assistência social.

O presente trabalho é dividido em quatro pontos. Num primeiro momento é descrito o funcionamento do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos através de seus instrumentos de atuação global e regional, bem como é relatada algumas das observações e recomendações contidas no recente Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a situação dos direitos sociais no Brasil. A seguir, é apresentado o chamado Novo Regime Fiscal introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que prevê a limitação orçamentária da União Federal para investimentos em áreas sociais. No ponto seguinte, apresenta-se um estudo acerca do Princípio de Vedação do Retrocesso Social, cuja previsão expressa no ordenamento internacional sobre direitos humanos vincula os Estados ao dever de progressiva realização dos direitos sociais. Por fim, antes da conclusão do trabalho, são elencadas algumas das iniciativas tomadas pelo legislador brasileiro, que vão ao encontro das Recomendações expostas no Relatório de fevereiro de 2021 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

1 O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E RELATÓRIO 2021 DA CIDH

A implementação dos direitos humanos requer a universalização da promoção desses direitos, através da criação de um sistema internacional de monitoramento e controle. Essa questão restou definida antes mesmo da classificação dos direitos a serem protegidos. Primeiramente a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1945

estabeleceu no artigo 55 que os Estados-partes devem promover a proteção dos direitos humanos de forma coordenada e cooperativa. Após, em 1948, a Declaração Universal estabeleceu o rol dos direitos humanos.

Com o propósito de consolidar a Declaração Universal dos Direitos Humanos como documento vinculante e obrigatório[3], no ano de em 1966 foram elaborados dois tratados internacionais, quais sejam, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que passaram a incorporar os direitos previstos na Declaração Universal. Esses instrumentos somados correspondem à Carta Internacional dos Direitos Humanos, base fundamental do sistema de proteção global dos direitos humanos. Muitos outros Tratados surgiram e foram incorporados ao longo do tempo, com vistas a garantir o exercício de direitos essenciais à pessoa humana.

Especialmente no que tange ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, observa-se que este incorporou os direitos sociais já previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, enunciando também o direito ao trabalho e à justa remuneração; o direito de formar e associar-se a sindicatos; o direito a um nível de vida adequado; o direito à moradia; o direito à educação; o direito à previdência social; o direito à saúde e o direito à participação na vida cultural da comunidade.

Notável particularidade do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é que, diferentemente dos direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que são autoaplicáveis, naquele os direitos previstos estão condicionados à atuação dos Estados (através de prestações positivas e negativas de atuação) até o máximo de seus recursos disponíveis, a fim de se alcançar progressivamente a realização completa dos mesmos (artigo 2º, §1º do Pacto). Disso também decorre a previsão de uma sistemática de monitoramento dos direitos enunciados a partir do encaminhamento de relatórios pelos Estados-partes, onde devem ser apresentadas as medidas adotadas que atestem a observância dos direitos reconhecidos, além dos fatores e as dificuldades enfrentadas no processo de implementação com vistas a assegurar um mínimo de cada direito econômico, social e cultural.

Ao lado do sistema global de proteção dos direitos humanos, têm-se os sistemas regionais de proteção com o propósito de internacionalizar os direitos humanos em âmbito continental. Dessa forma, complementam-se no âmbito internacional de proteção dos

[3] PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 15º edição. São Paulo: Saraiva, 2015. P. 238.

direitos humanos os instrumentos das Nações Unidas com os instrumentos do sistema regional europeu, americano e africano de proteção.

Assim, em 1969 foi assinada a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominado Pacto de San José da Costa Rica, com entrada em vigor em 1978, que além de replicar os direitos estabelecidos na Carta Internacional dos Direitos Humanos, estabeleceu uma importante Comissão de proteção e monitoramento dos direitos humanos no continente americano.

Com relação aos direitos econômico, social e cultural, inicialmente a Convenção Americana de Direitos Humanos não os previu de forma expressa, mas já estabelecia no artigo 26 do seu texto, o dever de os Estados os garantirem de forma progressiva através da adoção de políticas públicas e medidas legislativas que avancem o exercício desses direitos.

A fim de inserir um rol de direitos 'econômicos, sociais e culturais' no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, em 1988 a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos adicionou à Convenção Americana o Protocolo de San Salvador, que introduziu em seu conteúdo o direito ao trabalho e às justas condições de exercê-lo; o direito à liberdade sindical; o direito à seguridade social; o direito à saúde; o direito ao meio ambiente; o direito à nutrição; o direito à educação; direitos culturais; proteção à família; direitos das crianças; direito dos idosos; e direito das pessoas portadoras de deficiências.

A Convenção Americana de Direitos Humanos também prevê dispositivos de monitoramento e implementação dos direitos enunciados, quais sejam, a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem competência para atuar em todos os Estados-partes do Pacto de San José da Costa Rica e demais Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) com a função de promover a observância e a proteção dos direitos humanos no continente. É composta por sete membros, nacionais de qualquer Estado-membro da Organização dos Estados Americanos, de elevada autoridade moral e reconhecidamente especializadas em matéria dos direitos humanos, eleitos pela Assembleia Geral por um período de quatro anos com possibilidade de uma única recondução à função.

A atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos se dá por meio de investigações e recomendações direcionadas aos governos dos Estados-partes com

sugestões de medidas a serem adotadas para efetivação dos direitos humanos em seus territórios, tendo inclusive a tarefa de submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. A Comissão também formula estudos e prepara relatórios a partir de visitações *in loco* a países destinatários, estando a autorizada a solicitar aos governos informações relativas às medidas adotadas para a efetiva aplicação da Convenção.

Dessa forma, em atendimento ao convite formulado pelo próprio Estado Brasileiro em 29 de novembro de 2017, cumprindo a sua função primordial de promoção e monitoramento dos direitos humanos no continente americano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos visitou o Brasil no mês de novembro de 2018 para analisar os principais desafios em matéria de direitos humanos no país.

Através da investigação *in loco*, realizada por meio de deslocamentos a diferentes regiões do país para coletar depoimentos, reunir-se com autoridades, participar de audiências públicas, consultar documentos e conferir textos legais (tais como leis e projetos de leis em tramitação no país), a Comissão reuniu informações no Relatório aprovado em fevereiro de 2021, no qual aponta deficiências e propõe soluções para os desafios encontrados.

Uma situação em particular causou preocupação destacada no documento produzido, envolvendo a regressão de direitos sociais por decorrência das medidas adotadas para superação da crise econômica vivenciada no país desde o ano de 2015.

A CIDH constatou retrocessos expressivos na implementação de programas, políticas públicas e na garantia de orçamentos em áreas essenciais envolvendo a prestação dos 'direitos sociais, econômicos e culturais', a partir da adoção de medidas de austeridade fiscal para superação da crise econômica. Com relação a esse tema, a Comissão apontou que a Emenda Constitucional nº 95/2016, que ficou conhecida na fase de propositura como "PEC do teto de gastos", impôs "cortes severos e sucessivos no orçamento em setores como saúde, educação e combate à fome e pobreza"[4], expondo ainda mais os grupos já situados em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

O Relatório indica inclusive que restrições orçamentárias vêm comprometendo também o processo de fortalecimento institucional na área dos direitos humanos.

[4] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil. 2021.** Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2022. P. 190.

Constatou-se a perda de prioridade e centralidade na institucionalidade já existente, bem como no processo de extinção ou enfraquecimento de instâncias de participação social que conjugadas com ações do Estado buscavam a efetivação dos direitos humanos.

Da Conclusão de que os direitos sociais no país vêm sendo impactados desde a promulgação da Emenda Constitucional nº. 95/2016, advertiu-se o país do dever de observação ao princípio de vedação de retrocesso social. A CIDH conclamou o Estado brasileiro a se comprometer com a preservação dos avanços já alcançados no campo dos direitos sociais, conforme se extrai do trecho a seguir enxertado do Relatório 2021 sobre a situação dos direitos humanos no Brasil:

> **[...] a CIDH apela ao Estado brasileiro a aplicar, no âmbito de suas medidas administrativas, legislativas e judiciais, o princípio da progressividade e não-regressividade no campo dos direitos sociais, em conformidade com o disposto no artigo 26, da Convenção Americana e no artigo 1, do Protocolo de San Salvador [...] .**[5]

Ocorre que o dever de progressividade dos 'direitos econômicos, sociais e culturais' estabelecido no artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos veda qualquer tipo de regressão de políticas públicas dirigidas à efetivação de tais direitos, não tendo passado desapercebido pela Comissão os retrocessos havidos no Brasil, recentemente.

A adesão dos estados americanos ao Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e ao Protocolo de San Salvador implica um comprometimento jurídico constitucional com esse dever de progressiva realização dos direitos sociais, e consequentemente com a proibição de retrocessos.

Em razão disso, com vistas a reverter o quadro encontrado no Brasil, a CIDH fez a Recomendação para que o país promova uma política fiscal coordenada com a participação social, que possa contribuir com investimentos necessários para o cumprimento dos direitos humanos, através da revisão de legislações que restrinjam recursos de políticas relacionadas aos 'direitos econômicos, sociais e culturais'.

[5] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil. 2021.** Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2022. P. 164.

2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E A ADOÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL

A Emenda Constitucional nº. 95, promulgada no dia 15 de dezembro de 2016, inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que instituíram o chamado Novo Regime Fiscal, estabelecendo um limite para as despesas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União pelo período equivalente à vinte exercícios financeiros. O Novo Regime Fiscal veda o aumento de despesas orçamentárias que superem aquilo que foi dispendido no exercício financeiro imediatamente anterior naquelas áreas, permitido apenas o acréscimo decorrente da reposição das perdas inflacionárias no período de doze meses.

Conforme a redação dos artigos 106 e 107 inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em cada exercício financeiro é fixado um limite individualizado para as despesas primárias, que correspondem ao total descontado no orçamento para custeio dos mais variados serviços e políticas públicas promovidas pela União Federal, excluindo-se dessas despesas a parcela consignada ao pagamento da dívida pública. Tal regra se aplica no âmbito do orçamento federal, para o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

Uma das normas inseridas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Artigo 108) prevê a opção de mudança do limite orçamentário somente a partir do décimo ano de vigência do Novo Regime Fiscal, restringindo-se essa possibilidade apenas à alteração do método de atualização anual daquele valor.

Em síntese, a Emenda Constitucional nº. 95/2016 estabelece um 'congelamento' dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União pelo prazo de 20 anos, inviabilizando o aumento real do valor das despesas federais em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social até o ano de 2036. Pela aplicação dessas regras, somente será possível o aumento de investimentos em uma área se houver redução de despesas em outras.

Constata-se que as regras do Novo Regime Fiscal levam em conta somente a variação da inflação para atualização do teto orçamentário. Desconsideram-se as taxas de crescimento econômico ou mesmo as variações demográficas no período de duas décadas[6].

Diante disso, o Relatório da CIDH indica que o comprometimento do orçamento de áreas essenciais pode colocar em perigo a implementação de programas e políticas sociais, bem como na depreciação de serviços públicos já consolidados. Conforme verificado em visitas e entrevistas realizadas durante a visita ao Brasil, foi possível observar "retrocessos significativos na implementação de programas, políticas públicas e na garantia de orçamentos em áreas essenciais"[7].

O financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) nos Estados e Municípios é fortemente atingido pela adoção do 'teto de gastos' da União, por exemplo. Para custear ações de atenção básica, média e alta complexidade, assistência farmacêutica, vigilância epidemiológica e sanitária, dentre outras, cerca de dois terços das despesas do Ministério da Saúde correspondem às transferências não-reembonsáveis direcionadas aos demais entes federativos.[8]

Ao reconhecer avanços no âmbito de políticas públicas voltadas à prestação do direito à saúde, tal como a adoção da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), o Relatório da CIDH também manifestou preocupação com a limitação orçamentária no Sistema Único de Saúde, denunciando o corte de 20 bilhões de Reais somente no ano de 2019 como resultado da promulgação da Emenda Constitucional nº. 95/2016. A Comissão observou que 80% dos brasileiros que dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS) são afrodescendentes, e que a redução orçamentária produzirá consequências nefastas na saúde dessas pessoas[9].

---

[6] MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289. Acesso em: 08 out. 2022. P. 261.
[7] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. 2021. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2022. P. 158.
[8] MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289. Acesso em: 08 out. 2022. P. 262.
[9] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. 2021. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2022. P. 20.

Perante esse quadro exposto a CIDH concluiu que a adoção de restrições orçamentárias compromete programas e políticas públicas voltadas à prestação dos direitos sociais e atenta contra a ordem principiológica de vedação do retrocesso social.

A conclusão da CIDH vai ao encontro das ideias já expostas por Ingo Sarlet, para quem a descontinuidade das ações voltadas à promoção dos direitos sociais significa um retrocesso vedado pela sistemática internacional de proteção dos direitos humanos:

> **[...] a descontinuidade das prestações sociais viola o princípio da proibição de retrocesso, pois uma vez reconhecido e efetivado um direito social, designadamente quando se trata de pessoas que se encontram em situação econômica e social precária, não é possível eliminar pura e simplesmente esta condição básica de inclusão social, ainda mais quando da falta de alternativas razoáveis adotadas por parte do poder público.**[10]

Conforme se expõe a seguir, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos atesta o dever de progressividade na promoção dos direitos sociais e por consequência, a proibição de regressividade das prestações voltadas à sua efetivação, significando que estes direitos fundamentais estão protegidos em face de eventuais propostas de flexibilização ou extinção decorrentes das atividades típicas do poder público (legislativas e administrativas).

3 O PRINCÍPIO DE VEDAÇÃO DOS RETROCESSOS SOCIAIS

A proibição de retrocesso em matéria de direitos sociais, embora não tenha sido expressamente adotada por nenhuma das constituições latino-americanas, representa hoje uma categoria reconhecida e em processo de crescente difusão e elaboração doutrinária e jurisprudencial em várias ordens jurídicas, inclusive em função da sua consagração no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos[11].

O princípio da progressividade dos direitos sociais, ou de vedação de retrocessos, é encontrado de forma expressa no Artigo 26 da Convenção Americana Sobre Direitos

[10] SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada Proibição de Retrocesso Social no Constitucionalismo Latino Americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul/set. 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/13602. Acesso em: 08 out. 2022. P. 146.
[11] Ibidem. P. 117.

Humanos de 1969 e no Artigo 2º, Parágrafo 1º do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966.

Nas palavras do professor Ingo Sarlet[12], a proibição de retrocesso atua como importante ponto de encontro do Direito Constitucional dos Estados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, impulsionando o conteúdo normativo desse princípio. Seguindo a lição, temos que a adesão dos Estados americanos ao Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e ao Protocolo de San Salvador redunda no comprometimento jurídico constitucional doméstico de progressiva realização, e por decorrência, com a vedação de regressividade de tais direitos.

Conforme já referido, os direitos 'econômicos, sociais e culturais' estão condicionados à atuação negativa ou positiva dos Estados, até o máximo dos recursos disponíveis para a sua concretização. Os Estados têm como dever, assegurar o núcleo essencial mínimo de cada direito social a fim de se garantir a dignidade da pessoa humana, princípio basilar dos Direitos Humanos.

Logo, a proibição do retrocesso encontra fundamento no núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, ou seja, na dignidade da pessoa humana e na garantia do mínimo existencial. É o núcleo essencial dos direitos sociais que vincula o poder público, e que está protegido pela vedação de retrocessos[13].

Destarte, pode-se extrair o sentido principiológico da vedação de retrocessos sociais da compreensão de que não só se deve proteger o pouco que há em termos de direitos sociais, mas, principalmente, deve-se avançar na implementação de tais direitos com vistas a garantir o necessário para manutenção da vida e ampliação dos recursos que elevam à dignidade da pessoa humana.

Isso se faz ainda mais relevante frente às instabilidades do sistema econômico, cujas crises recorrentes em âmbito global e regional quase sempre encontram solução em reformas legislativas e na desconstrução de políticas públicas voltadas à prestação dos direitos sociais.

[12] SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada Proibição de Retrocesso Social no Constitucionalismo Latino Americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul/set. 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/13602. Acesso em: 08 out. 2022. P. 135.
[13] Ibidem. P. 139.

Nesse sentido, Flávia Piovesan[14] reforça a ideia de que a progressividade dos direitos sociais está relacionada à adoção e manutenção de prestações estatais voltadas à sua consolidação, impedindo-se que alterações no ordenamento jurídico ou mesmo a inação do Estado comprometam a efetividade dos direitos já estabelecidos.

Portanto, se extrai dos fundamentos jurídico-constitucionais que o princípio de vedação do retrocesso social decorre do próprio modelo de Estado Constitucional, que exige a promoção e manutenção de um patamar mínimo de proteção social.

Em última análise, é possível afirmar que o núcleo essencial dos direitos sociais é que se encontra efetivamente protegido e vincula o poder público no âmbito de realização progressiva e de vedação de retrocesso. As prestações voltadas à realização dos direitos sociais não poderão ser rebaixadas aquém da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. No âmbito da proteção dos direitos sociais e na esfera de uma proibição de retrocesso, uma violação do mínimo existencial significará sempre a violação da dignidade da pessoa humana.

4 DAS INICIATIVAS DE REVISÃO DO NOVO REGIME FISCAL

Ao identificar que as medidas de austeridade fiscal adotadas para enfrentamento da crise econômica penalizam especialmente as pessoas já expostas à situação de vulnerabilidade, o Relatório da CIDH propôs a revisão de "legislações e outros dispositivos legais que retiram ou restringem recursos de políticas relacionadas aos direitos econômicos, sociais e culturais"[15]. Também foi recomendada a criação de "canais de participação social nos processos de elaboração e aprovação de leis e políticas fiscais" quando "a adoção desses instrumentos possa representar a violação do princípio da não-regressividade em direitos humanos"[16].

Ao encontro da Recomendação pronunciada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o Brasil, vislumbram-se várias iniciativas em tramitação no

[14] PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 15º edição. São Paulo: Saraiva, 2015. P. 257.
[15] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil. 2021.** Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2022. P. 195.
[16] Ibidem. P. 195.

Congresso Nacional propondo a reforma do Novo Regime Fiscal e a revisão do "teto de gastos" nas áreas sociais do orçamento da União.

Somente no Senado Federal, tramitam mais de dez Propostas de Emendas à Constituição, com vistas a alterar os dispositivos do Novo Regime Fiscal, ou até mesmo revogar a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 54 de 2019, de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, acolhida a partir da Sugestão nº 31/2018 do Programa e-Cidadania (Legislação Participativa), que propõe a revogação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Sobressai também a Proposta de Emenda à Constituição n° 122 de 2019, que propõe a exclusão dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Já a Proposta de Emenda à Constituição nº 14 de 2018, vai além e propõe excluir do "teto de gastos" não só os investimentos com a Saúde Pública, mas também as despesas com Educação, Ciência e Tecnologia, Assistência Social, Saneamento, Gestão Ambiental e Segurança Pública. Todas essas propostas atualmente aguardam designação de novo Relator na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Também merece destaque que no contexto da Pandemia da COVID-19, houve tentativas de se contornar a limitação orçamentária de áreas sensíveis. A Proposta de Emenda à Constituição nº 17 de 2020 sugeria que durante o período de calamidade pública relacionado ao Coronavírus, a aplicação dos dispositivos do Novo Regime Fiscal ficaria suspensa no âmbito das ações e serviços de saúde. Já a 'Proposta de Emenda à Constituição nº 36 de 2020' propunha excluir dos exercícios financeiros de 2021 e 2022 as despesas com saúde, educação e seguridade social a partir da adoção de um piso emergencial de investimentos para o período, baseado no orçamento do exercício de 2020 acrescido da variação da inflação e o crescimento populacional. A PEC 36/2020 também previa a revogação do "teto de gastos" a partir do exercício financeiro de 2023. Porém, constata-se que tais iniciativas não tiveram tramitação prioritária pois, desde a propositura de ambas, as mesmas aguardam na Secretaria Legislativa do Senado Federal o encaminhamento para uma das Comissões deliberativas.

Outras tantas Propostas de Emendas à Constituição seguem em tramitação no Senado Federal. Proposições semelhantes entre si sugerem a exclusão do teto de gastos das despesas necessárias ao custeio da saúde, educação e seguridade social, inclusive a partir da compensação com outras receitas orçamentárias.

Também na Câmara dos Deputados tramitam duas Propostas de Emendas à Constituição, a PEC nº 370/2017 e a PEC nº 439/2018, contendo o mesmo objeto de supressão dos artigos inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a consequente revogação da Emenda Constitucional nº. 95/2016. A situação atual de tramitação dessas propostas é a de que desde março de 2021 aguardam a designação de novos relatores na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

Destacam-se também a PEC 373/2017 e a PEC 422/2018, que, respectivamente, propõem a exclusão dos recursos destinados ao custeio da educação, saúde e segurança pública, e das dotações orçamentárias direcionadas à assistência social, do teto de gastos. As duas Propostas de Emendas à Constituição foram apensadas à PEC 370/2017 e também seguem aguardando o desenrolar da tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

Todavia, apesar das diversas iniciativas de revisão ou supressão do Novo Regime Fiscal, as propostas não avançaram. Até o presente, o Brasil ainda não alterou qualquer das regras previstas no Novo Regime Fiscal, que congelam investimentos em áreas sociais pelo governo federal nos próximos anos. Assim, a imposição de cortes severos e sucessivos no orçamento em setores como saúde, educação e combate à fome e à pobreza segue em vigor, decorrência dos dispositivos inseridos pela Emenda Constitucional nº. 95/2016 no ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO

Frente ao desafio global para sua implementação, os direitos humanos requerem a universalização de sua promoção através de um sistema internacional de monitoramento e controle. Assim, a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Carta Internacional dos Direitos Humanos (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) se somam para compor o sistema de proteção internacional dos direitos humanos.

No âmbito dos direitos sociais, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 já condicionava a efetivação dos direitos sociais à atuação dos

Estados por meio de prestações positivas e negativas. A Convenção Americana de Direitos Humanos estabeleceu o dever dos Estados de realização progressiva dos direitos à saúde, à nutrição, à educação, à seguridade social, à cultura, dentre outros.

Cumprindo a sua função de promoção e monitoramento dos direitos humanos no continente americano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos relatou que no Brasil, a adoção de um 'congelamento' dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União pelo prazo de vinte anos, compromete o orçamento de áreas essenciais e coloca em perigo a implementação de programas, políticas sociais e serviços públicos já consolidados, expondo ainda mais os grupos de pessoas já situados em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

A referida norma internacional que veda retrocessos sociais e estabelece o compromisso de efetiva progressão dos 'direitos sociais, econômicos e culturais' é decorrente da premente necessidade de manutenção dos direitos estabelecidos, bem como, da consolidação dos níveis de proteção social mínimos já alcançados.

Partindo do Princípio de Vedação de Retrocessos Sociais, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos alerta o Estado brasileiro à sua observação, e recomenda a revisão de legislações que restrinjam recursos de políticas relacionadas aos 'direitos econômicos, sociais e culturais', a fim de se promover uma política fiscal adequada aos investimentos necessários para o cumprimento dos direitos essenciais ao ser humano.

Apesar da recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das diversas iniciativas de reforma da legislação que instaurou o Novo Regime Fiscal, passados mais de cinco anos de sua vigência, o Brasil ainda não alterou qualquer das regras previstas na Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que efetivamente restringe investimentos em setores como saúde, educação e combate à fome e à pobreza.

Dessa forma, conclui-se que apesar de alguns esforços, as propostas de revisão do 'teto de gastos' já tramitam há alguns anos sem que tenham surtido resultado prático para superação das restrições orçamentárias em setores do Estado destinados à prestação dos direitos sociais. O Brasil segue devendo o atendimento ao compromisso de desenvolvimento progressivo dos direitos 'econômicos, sociais e culturais' estabelecido no Artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como a fiel aplicação do Princípio de Vedação do Retrocesso Social em âmbito doméstico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda à Constituição nº. 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 370, de 2017**. Suprime os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal extinguindo o teto dos gastos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157996. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 373, de 2017**. Altera o Ato das Disposições Transitórias para excluir Educação, Saúde e Segurança Pública do teto de gastos imposto pelo Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2159973. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 14, de 2018**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir, dos limites instituídos para as despesas primárias, as despesas das áreas de Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Assistência Social, Saneamento, Gestão Ambiental e Segurança Pública. Brasília, DF: Senado Federal, [2018]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134224. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 422, de 2018**. Altera o Ato das Disposições Transitórias para excluir a assistência social do teto de gastos imposto pelo Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2018]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178196. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 439, de 2018**. Suprime os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal incluídos pela Emenda Constitucional 95/2016. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2018]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2183034. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 54, de 2019**. Revoga a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136309. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 122, de 2019**. Altera o art. 198 da Constituição Federal e os arts. 107 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para elevar para dezoito por cento da receita corrente líquida da União o montante mínimo a ser por ela aplicado anualmente em ações e serviços públicos de saúde, bem como para excluir esses recursos dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-122-2019. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 17, de 2020**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para modificar regras fiscais em decorrência do surto de COVID-19. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141983. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 36, de 2020**. Altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescenta art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como revoga o inciso III do art. 167 da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144893. Acesso em: 08 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil. 2021.** Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf. Acesso em: 08 out. 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289.
Acesso em: 08 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf. Acesso em 08 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf. Acesso em 08 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf. Acesso em 08 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf. Acesso em 08 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos** ("Pacto de San José de Costa Rica"). 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** ("Protocolo de San Salvador"). 1988. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 15º edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada Proibição de Retrocesso Social no Constitucionalismo Latino Americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul/set. 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/13602. Acesso em: 08 out. 2022.