

**NOTA TÉCNICA N. 001/2021 – PEC 186/2019**

**ASSUNTO:** PEC EMERGENCIAL. IMPACTOS DA PEC EMERGENCIAL NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS À EDUCAÇÃO E SAÚDE. PISO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO PÚBLICO.

**Os direitos fundamentais sociais à saúde e educação postos em “xeque” pela PEC EMERGENCIAL**

**I. INTRODUÇÃO**

A PEC 186/2019, chamada de “PEC EMERGENCIAL”, que será votada nessa semana pelo Senado Federal, no texto do substitutivo propõe desvincular as receitas previstas na Lei Orçamentária para saúde e educação, com a revogação de dispositivos da Constituição que garantem o percentual de repasse mínimo para essas duas áreas. O texto apresentado por Marcio Bittar (MDB-AC) é uma mistura de 3 PECS, pois além da PEC emergencial, há trechos da PEC do Pacto Federativo até da PEC dos Fundos Públicos.

Como já era esperado, a afronta aos direitos fundamentais prevista na PEC 186/2019 vai além do prejuízo ao funcionalismo público. Contudo, a surpresa do parecer final da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Emergencial é que a saúde e educação brasileira também serão diretamente prejudicadas através de uma desvinculação de orçamento, caso a PEC 186/2019 seja aprovada pelo Senado Federal. Em prol da “regra de ouro”, na visão do governo, parece valer tudo, até sacrificar a saúde e educação.

O relator da proposta, senador Marcio Bittar (MDB-AC) afirma que o objetivo seria “devolver aos municípios, aos estados e à União o poder de legislar uma das leis mais importantes, que é o orçamento”. Contudo, como se verá, não existe “autonomia” em cumprir ou não a Constituição Federal, e esta suposta “autonomia” poderá trazer danos irreversíveis à sociedade.

**Brasília**

SHIS QI 19 Conj 11 Casa 03 Lago Sul  
Brasília – DF 71665-110  
t. + 55 61 98196-7796  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

**São Paulo**

Avenida Américo dos Santos Centro 106  
Fernandópolis – SP 15600-000  
t. + 55 61 98211-3710  
contato@limanunesvolpatti.adv.br  
www.limanunesvolpatti.adv.br

## II. ANÁLISE

Atualmente, há obrigação dos estados de 12% de seus recursos para a saúde e 25% para a educação, já no Orçamento federal, os índices são de 15% e 18%, respectivamente. Contudo, a proposta da PEC EMERGENCIAL é de extinguir o piso para saúde e educação para a União, estados e municípios, em afronta a Constituição Federal, que confere ampla proteção a esses direitos sociais.

Efetivamente, o dever de investimento em saúde e educação decorre da Constituição Federal, tem previsão na legislação infraconstitucional e também em normas de proteção internacional, e esta proposta, como será explanado a seguir, há evidências de inconstitucionalidade.

### **I. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS DIREITOS SOCIAIS À SAÚDE E EDUCAÇÃO**

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário, apresenta a saúde como uma das condições necessárias a vida com dignidade.

*“Inciso XXV – Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e a sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (ONU, 1948)*

O direito à educação é amplamente discutido na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), já no preâmbulo, demonstrando o papel relevante da educação na construção de uma nova ordem internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos diz: “o desconhecimento e menosprezo dos direitos humanos originaram atos de barbárie ultrajantes para a consciência da humanidade.” Assim, a DUDH parte da ideia de que o conhecimento de direitos humanos pode transformar uma nação, e o mundo, e esse conhecimento é viabilizado somente através da educação.

Dessa forma, o direito à educação encontra-se regulado, na Declaração, no artigo

26:

1. Todos os seres humanos têm direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A educação elementar será obrigatória. A educação técnico-profissional será acessível a todos, bem como a educação superior, esta baseada no mérito.

2. A educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A educação promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Portanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, trata claramente sobre a necessidade de proteção do direito à saúde e educação. O direito à saúde é indissociável do direito à vida, e preservá-lo envolve também lutar contra a escravidão, tortura e violência de gênero. Já o direito à educação, é essencial para a concretização da igualdade, como se desenvolve a seguir.

## **2. OS DIREITOS SOCIAIS À SAÚDE E EDUCAÇÃO À LUZ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Os direitos sociais à saúde e educação são necessários a uma sobrevivência digna. Sem estes direitos não há desenvolvimento humano, nem condições de se chegar à igualdade material, ou seja, igualar os indivíduos, que na essência são desiguais.

Diante de sua relevância, esses direitos têm uma ampla proteção constitucional. Observa-se que já na primeira Constituição brasileira, a Constituição de 1934, no título sobre a ordem econômica e social já havia descrição do direito à saúde e educação no rol de direitos sociais. Durante a história constitucional brasileira,

Saúde e educação são direitos de segunda dimensão, ou seja, exigem uma atuação (ação) positiva do Estado, ou seja, uma obrigação de fazer. Assim, os direitos

em tela pertencem à categoria de direitos humanos e têm proteção tanto na ordem constitucional quanto infralegal.

Desta feita, direitos sociais, enquanto direitos fundamentais de segunda dimensão, são cláusulas pétreas, à medida que refletem direitos e garantias individuais, uma vez que a Constituição Federal determinou a imutabilidade desses direitos, de forma que o núcleo essencial não seja afetado.

Os direitos sociais, além de proteção constitucional e internacional, possuem garantia pela legislação infraconstitucional. O Direito Social à Saúde está assegurado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e organizado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e com base legal na Emenda Constitucional nº 29/2000 e Lei Complementar nº 141/2012.

E assim como o direito à saúde, o direito à educação também encontra-se assegurada pela Constituição, no artigo 212, que também destaca investimentos mínimos (FUNDEB), posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

Por fim, a Constituição trata tais direitos com tamanha relevância que assegura a aplicação mínima das receitas públicas em políticas públicas e inclusive prevê tomada de medidas intervencionistas no caso do seu descumprimento, no art. 34, VII, alínea "e".

### **3. A SITUAÇÃO DO NOVO FUNDEB DIANTE DA PEC EMERGENCIAL**

A desvinculação de gastos, conforme previsto na PEC EMERGENCIAL, afetará diretamente o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), e nesse sentido será desenvolvido a seguir.

O novo FUNDEB foi aprovado em 2020, pelo Congresso Nacional através da Emenda Constitucional 108, e tornou permanente uma das principais fontes de financiamento da educação no país. Após a emenda constitucional, o FUNDEB tornou-se mais eficiente e justo na distribuição dos recursos educacionais.

Contudo, o artigo 4º do substitutivo determina que sejam revogados o caput e os parágrafos 1º e 2º do artigo 212 da Constituição, que trata das verbas destinadas à educação. O art. 212 da Constituição Federal prevê que União deve aplicar em educação, no mínimo, o equivalente a 18% da receita resultante de impostos, e estados e municípios 25% . Assim, no substitutivo consta mudança altera a distribuição de verbas para o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).

Efetivamente, o papel do FUNDEB é realizar a distribuição de recursos vinculados, e se não há vinculação, como o relatório da PEC prevê, não haverá FUNDEB.

Conclui-se que se não houver vinculação conforme o texto constitucional na Emenda n. 108, não haverá recurso a ser distribuído pelo FUNDEB, esvaziando portanto seu papel na democratização da educação brasileira.

#### **4. OS IMPACTOS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**

Diante do período sensível que o país enfrenta, de pandemia, o substitutivo prevê a extinção do piso constitucional também para os recursos da saúde. O reconhecimento direito à saúde no Brasil resulta de anos de luta do movimento de Reforma sanitária, com objetivo de democratizar a saúde.

Conforme explicado anteriormente, o direito à saúde é direito fundamental de segunda dimensão e relaciona-se com uma necessidade e obrigação do Estado em trabalhar para a sua efetivação. Nesse contexto, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi um avanço, pois muito além de disponibilização de hospitais e postos de saúde, o SUS se propõe a uma efetiva atuação preventiva, através da atuação de agentes de saúde que fazem visitas à população e as encaminham para as unidades de saúde quando há necessidade.

Contudo, o texto do substitutivo revoga o parágrafo 2º e o inciso I do parágrafo 3º do art. 198 da Constituição, que trata dos repasses mínimos para a área de saúde, em uma proposta manifestamente inconstitucional.

Assim, a PEC 186/2019 busca a desvinculação do orçamento, com a extinção do piso constitucional destinado à saúde no momento em que mais é necessário

investimento nessa área. O cenário é de leitos lotados em muitos estados e quadro insuficiente de profissionais em todo o país, quando do outro lado há a referida Proposta que, caso seja aprovada pelo Congresso, representará o sucateamento do SUS.

### **III. CONCLUSÃO**

Caso o a PEC 186/2019 seja aprovada conforme o relatório apresentado no texto substitutivo, esta deve ser declarada inconstitucional, por extinguir os pisos constitucionais de saúde e educação. O discurso de que a desvinculação daria mais autonomia aos entes federados, e que o fim do piso seria uma condicionante para efetivação do auxílio emergencial, efetivamente, somente irá prejudicar a saúde e educação no momento em que mais se precisa de investimentos, ou seja, que pagará essa conta será a população mais carente de recursos.

Outrora o orçamento público era tido como um mero instrumento administrativo discricionário, com estruturação conforme os objetivos políticos do gestor público. Com o avanço da teoria constitucional e advento do Estado Social, a Constituição Federal trouxe limitações formais a atuação do gestor e também ao legislativo, de forma que os pisos constitucionais de saúde e educação constituem uma limitação formal.

Conclui-se que a referida proposta de desvinculação inviabilizará a implementação do Fundeb, prejudicará os investimentos em educação e saúde. Condicionar a concessão do auxílio emergencial às custas de direitos sociais fundamentais como saúde e educação, é uma medida inconstitucional, que viola cláusulas pétreas, diante da ampla proteção constitucional que foi conferida a esses direitos fundamentais.

Diante do exposto, resta evidente que a PEC 186/2019 deve ser declarada inconstitucional. O legislador constituinte não concedeu “discricionariedade” ao Poder Legislativo para suprimir o pisos constitucionais, e pior, suprimir direitos fundamentais sociais. Caso haja aprovação do Projeto pelo Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) deverá julgá-la inconstitucional.



*“Primeiro levaram os negros  
Mas não me importei com isso  
Eu não era negro  
Em seguida levaram alguns operários  
Mas não me importei com isso  
Eu também não era operário  
Depois prenderam os miseráveis  
Mas não me importei com isso  
Porque eu não sou miserável  
Depois agarraram uns desempregados  
Mas como tenho meu emprego  
Também não me importei  
Agora estão me levando  
Mas já é tarde.  
Como eu não me importei com ninguém  
Ninguém se importa comigo.”*

*Bertolt Brecht (1898-1956)*

*[A PEC 186/2019, diferente de como muitos um dia cogitavam, não se trata sobre direitos fundamentais de um grupo específico de pessoas na sociedade, os servidores públicos, mas de cada cidadão].*

FABIO MONTEIRO LIMA

OAB/DF 43.463

HUDSON E. FRANK ARAÚJO

OAB/DF 62.793

MÁDILA BARROS

OAB/DF 53.531

Brasília, 24 de fevereiro de 2021