



3447568 00135.206028/2023-28



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A
Brasília, DF. CEP 70308-200. - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>

Nota Pública nº 04/2023

Nota Pública do CNDH de apoio à garantia do Acesso à Justiça como direito fundamental que não pode ser limitado pelo Teto de Gastos

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos, órgão colegiado criado pela Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos previstos na Constituição Federal, nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

A Emenda Constitucional n. 95/2016, aprovada no Congresso Nacional em um contexto de profundas reformas constitucionais que alteraram a institucionalidade do país e o arcabouço de garantias sociais constitucionais, instituiu um novo regime fiscal, trazendo uma nova regra para as despesas primárias (despesas não-financeiras) do Governo Federal durante 20 (vinte) anos. A emenda prevê que os gastos federais, incluindo os com políticas públicas para efetivação dos direitos como saúde, educação, assistência social e acesso à justiça, ficam limitados ao chamado teto de gastos, o qual é definido pelo montante de gastos do ano anterior reajustado tão somente pela inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA).

Conforme disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o teto de gastos não está estabelecido apenas para as despesas do Executivo Federal, atingindo também as despesas primárias do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e da Defensoria Pública da União.

Vale mencionar que esse novo regime fiscal não significa a redução dos gastos públicos federais, já que não engloba as despesas relacionadas com o pagamento de juros sobre a dívida pública. A nova política fiscal representa, na verdade, a constitucionalização de uma política de austeridade econômica no Brasil, que ameaça a efetivação dos direitos sociais, pois reduz gastos nas áreas como saúde, educação, habitação, assistência social e acesso à justiça.

Considerando, pois, que o novo regime fiscal introduz de forma profunda a austeridade no Brasil, impossibilitando investimentos sociais efetivos nas próximas décadas, conclui-se que seu objetivo perpassa o campo econômico. No Brasil, a austeridade está sendo utilizada para produzir uma reforma profunda do Estado instituído com a Constituição Federal de 1988^[1]. Nesse sentido a Ministra Esther Dweck e outros destacam que:

[...] a EC 95 que, para muito além de uma medida de ajuste fiscal, é um projeto de desconstrução do pacto social de 1988 naquilo que ele tem de melhor: a cidadania social. Em primeiro lugar, a EC 95 é um equívoco macroeconômico, pois impede a atuação anticíclica da política fiscal e impõe um caráter contracionista à mesma, uma vez que a contribuição da demanda pública para o crescimento será sistematicamente nula. Em segundo lugar, a nova regra fiscal impõe a redução do tamanho do gasto do governo central na economia, que pode passar de 19,8% do PIB em 2017 para em torno de 12,4% em 2037 – o que impediria não somente a expansão e a melhoria da qualidade, mas também a manutenção da atual infraestrutura de bens e serviços públicos, gerando ineficiências econômicas e um grande prejuízo à garantia dos direitos sociais previstos pela Constituição.^[2] [grifo nosso]

Ou seja, a Emenda Constitucional n. 95/2016 representa uma desconstrução do projeto constitucional de 1988, que tem por finalidade a prestação de serviços visando à garantia dos direitos sociais e, em última análise, a redução das desigualdades existentes. O novo regime fiscal imposto pela reforma constitucional acaba por imprimir retrocessos sociais, pois “retroagirá, inviabilizará ou reduzirá conquistas sociais civilizatórias (direitos), por intermédio de política econômica de viés fiscal”^[3].

O regime de austeridade fiscal a que o país está atualmente submetido está impactando diretamente na prestação das políticas públicas de direitos humanos. Para os defensores desse novo regime, os direitos humanos fundamentais não cabem no orçamento público, pois para atingir o equilíbrio das contas públicas é necessário efetuar o desmonte da estrutura de garantia e efetivação de direitos. Nesse cenário, como garantir direitos humanos durante a vigência da EC n. 95/2016? Para serem efetivados, os direitos sociais fundamentais dependem de ações de cunho material e organizacional e uma brusca diminuição de receita desmontaria essa estrutura administrativa que garante esses direitos.

É por essa razão que o teto de gastos deve ser flexibilizado para as políticas públicas de direitos humanos, incluindo a garantia do acesso à justiça, pois não há como o Estado brasileiro realizar sua tarefa constitucional de transformar a realidade social brasileira, com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, com uma política vigente de austeridade permanente que impõe o congelamento real dos gastos públicos por vinte anos.

A garantia do direito constitucional de acesso à justiça passa, sem dúvidas, pelo efetivo cumprimento da Emenda Constitucional n. 80/2014. E a concretização desse direito passa pela efetivação de seus meios materiais (orçamentário e administrativo), o que só será garantido com a flexibilização da limitação de gastos imposta às instituições de defesa e promoção de direitos humanos, tais como o próprio Conselho Nacional dos Direitos Humanos e a Defensoria Pública da União (DPU) pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

No que se refere mais especificamente ao acesso à justiça, no plano federal, a Constituição Federal, em seu art. 98 do ADCT (introduzido pelo art. 2º da EC 80/2014) prevê a existência de Defensores/as Públicos/as em todas as unidades jurisdicionais:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no *caput* deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Ocorre que o prazo estabelecido constitucionalmente expirou em junho de 2022, com pouquíssimo avanço na interiorização da DPU, em especial no período compreendido entre anos de 2016 e de 2022, uma vez que as Emendas Constitucionais n. 95/2016 e n. 113/2021, impuseram, inadvertidamente,

rígidas limitações à necessária expansão orçamentária que o cumprimento do art. 98 do ADCT demandava no tocante à DPU.^[4]

Nessa análise, os seguintes dados merecem destaque:

- A DPU está presente em apenas 29% dos municípios que são sedes de seções ou subseções judiciárias federais;
- O número de defensores/as públicos/as federais em atividade (cerca de 680), é absolutamente insuficiente para posicionar o órgão em todas as unidades jurisdicionais federais: estudo da Assessoria de Planejamento da DPU aponta que, para cumprir a determinação da EC nº 80, seriam necessários, no mínimo, 1.483 defensores públicos federais (o que sugere déficit de mais de 55%), e um incremento de pelo menos 92,40% de seu orçamento atual^[5]; e
- O orçamento atual da DPU alcança pouco mais de R\$ 700 milhões e mesmo com o incremento mínimo sugerido, seria ainda bastante inferior aos dos órgãos perante os quais deve se fazer presente em igualdade de condições e paridade de armas, a citar a a Advocacia Geral da União (AGU), cerca de R\$ 4 bilhões; o Ministério Público da União (MPU), R\$ 8 bilhões; e a Justiça Federal da União, com R\$ 14 bilhões.

Os impactos da EC 95/2016 são maiores à DPU em comparação aos demais órgãos do sistema de justiça, o que se agrava com o estado de coisas inconstitucional gerado pelo descumprimento da EC 80/2014.

Por essa razão, o CNDH respalda a proposta de emenda constitucional que visa excluir a Defensoria Pública do alcance das restrições dos artigos 167-G da Constituição Federal e do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os quais impõem o congelamento orçamentário dos órgãos autônomos e, por consequência, uma série de restrições jurídicas, dentre elas as de contratar, nomear, criar cargos, criar despesas obrigatórias, entre outras.

Mantidas e eventualmente aplicadas as citadas restrições à Defensoria Pública, restará paralisado, quiçá inviabilizado, o cumprimento da Constituição no tocante à ampliação do acesso à justiça por meio da Defensoria Pública, uma vez que, em âmbito federal, não poderão ser instaladas novas unidades da DPU, tampouco nomeados novos/as defensores/as públicos/as ou servidores/as públicos/as.

Veja que, para se garantir o pleno acesso à justiça nos moldes da EC 80/2014, são imperiosas a adoção de medidas de universalização e a interiorização do acesso ao Poder Judiciário por meio da Defensoria Pública, sem perder de vista o equilíbrio das contas públicas.

Isso porque ignorar os efeitos concretos sobre a Defensoria Pública e a população que dela necessita das limitações atualmente aplicáveis indistintamente a todos os Poderes e órgãos significa manter milhões de brasileiros e brasileiras em situação de pobreza e vulnerabilidade, agravada pela inexistência ou insuficiência do direito fundamental de acesso integral e gratuito à Justiça, pois 71% do território nacional ainda não conta com a disponibilidade do serviço prestado pela Defensoria Pública da União no âmbito federal.

De acordo com o IBGE, aproximadamente 142 milhões de pessoas no Brasil sobrevivem com menos de três salários mínimos por mês e mais de 60 milhões possuem rendimento nominal mensal inferior a ¼ do salário mínimo. São essas pessoas que são as principais prejudicadas pelas regras atuais e, ao fim e ao cabo, é para elas que esta proposta foi redigida; para que o Estado brasileiro possa, em até dez anos, oferecer – por meio do acesso integral, adequado, gratuito e tempestivo à Defensoria Pública e à Justiça – condições de superação da sub-cidadania em que se encontram, permitindo que elas conheçam, pleiteiem, defendam e realizem seus direitos.

O novo regime fiscal inaugurado pela EC 95/2016 faz com que o Estado Brasileiro adote um regime de austeridade fiscal intenso, alcançando uma rigidez normativa e temporal (20 anos) sem precedentes na experiência internacional.

Não por outro motivo, o CNDH está habilitado como amigo da corte nas ADIs n. 5658 e n. 5715, que questionam a constitucionalidade da EC 95/2016. O conselho se filia ao entendimento que a emenda

constitucional em questão afeta a efetivação dos direitos humanos fundamentais, especialmente por reduzir o papel do Estado na promoção dos direitos sociais, em especial na garantia do acesso à justiça. O estabelecimento de um teto para os gastos públicos tem como alvo a efetivação da garantia de direitos humanos fundamentais, tratando-se de uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, na medida em que reserva ao investimento público papel de estímulo ao investimento privado e do crescimento do setor produtivo, não mais a implementação de direitos sociais^[6]. A redução dos gastos primários do Estado impede a manutenção das políticas públicas garantidoras de direitos, inviabilizando a consecução dos fins definidos na Constituição, o que é bastante grave diante da desigualdade brasileira. A construção da nova âncora fiscal determinada após a aprovação da PEC da transição (32/22) não pode ignorar os efeitos nefastos do teto de gastos vigente sobre as políticas de direitos humanos, como o exemplo do impacto desproporcional sobre a Defensoria Pública da União e a imposição do estado de coisa inconstitucional na assistência jurídica gratuita e integral no âmbito federal, devendo-se construir solução que permita a correção desse erro histórico ao longo dos próximos anos, franqueando-se à própria DPU a participação direta nesse debate em razão da autonomia que lhe é própria, sem prejuízo de serem ouvidos, além de entidades representativas dos usuários e grupos vulneráveis que dependem da assistência da DPU, outros órgãos públicos e organizações da sociedade civil que tenham a proteção e promoção dos direitos humanos como finalidade precípua, evitando-se que a nova solução em construção pelo governo deixe de enxergar e considerar justamente aqueles que foram mais atingidos e prejudicados pela regras ainda vigentes.

[1] Vieira F, Santos I, Ocké-Reis C, Rodrigues P. Políticas Sociais e Austeridade Fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Cebes, 2018. Disponível em <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2018/05/Austeridade_VFF.pdf>.

[2] Dweck E, Oliveira A, Rossi P. Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf>>

[3] Noce U, Clark G. A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. In: Revista Estudos Institucionais. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2017. Disponível em <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>.

[4] <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/>

[5] Nota Técnica nº 16/2022 DPGU/ASPLAN (SEI 5603575)

[6] Nesse sentido ver Mariano C. Emenda Constitucional 95/2016 e o Teto dos Gastos Públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. In: Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, 2017.

Brasília, 15 de março de 2023
Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH