



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA-PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP)**, entidade de classe de âmbito nacional, CNPJ 54.284.583/0001-59, com sede no Setor Hoteleiro Sul, Quadra 6, Conjunto A, Complexo Brasil XXI, Bloco A, Salas 305/306, em Brasília, Distrito Federal, CEP 70.316-102, endereço eletrônico atendimento@conamp.org.br (**docs. 01 e 02**), **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT**, entidade que congrega os Membros do Ministério Público do Trabalho, CNPJ 03.495.090/0001-27, com sede no SBS, Quadra 2, Bloco S, salas 1103 a 1105, Ed. Empire Center, em Brasília, Distrito Federal, CEP nº 70.070-904, endereço eletrônico anpt@anpt.org.br (**docs. 03 e 04**) e **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA – ANPR**, entidade de classe de âmbito nacional, CNPJ 00.392.696/0001-49, com sede no SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C, Bloco B, salas 113/114, em Brasília, Distrito Federal, CEP 70050-900, endereço eletrônico jurídico@anpr.org.br (**docs. 05 e 06**), por seus procuradores



(docs. 07, 08 e 09), com endereço profissional constante no rodapé desta petição, vêm, com fundamento no art. 103, IX, da Constituição Federal, perante esse colendo Supremo Tribunal Federal, propor

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
com pedido de suspensão liminar de eficácia

dos artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT, da Constituição Federal de 1988, acrescidos pela Emenda Constituição 95, de 15 de dezembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União no dia 16 de dezembro de 2016 (**doc. 10**), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

DO TEOR DAS NORMAS IMPUGNADAS

Eis o inteiro teor da Emenda Constitucional nº 95/2016, que acrescentou os artigos 106 a 114 no ADCT:

“EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

“Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”



"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - 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;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

*§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:*

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

*§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do **caput** do art. 51, do inciso XIII do **caput** do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.*

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:



*I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do **caput** do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;*

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

*§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do **caput** deste artigo.*

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

*§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do **caput** deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.*

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

"Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial."

*"Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107*

4



deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

*VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.*

*§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput**, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.*

*§ 2º Adicionalmente ao disposto no **caput**, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:*

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

*§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais*

5



Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas."

"Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas."

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

"Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015."



DA LEGITIMIDADE ATIVA DAS ASSOCIAÇÕES PROPONENTES

As Associações autoras são entidades de classe de âmbito nacional integradas por membros do Ministério Público, que têm por objetivo defender as garantias, as prerrogativas, os direitos e os interesses, diretos e indiretos, da Instituição e dos seus integrantes, bem como defender os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Essa colenda Suprema Corte já reconheceu, por diversas vezes, a legitimidade ativa das autoras, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, como entidades de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República.

Inquestionável, portanto, a legitimidade ativa das Associações proponentes.

DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O interesse das Requerentes é inconteste, pois dentre suas finalidades estão, estatutariamente expressas, as de defender e velar pelos direitos, garantias, autonomia, prerrogativas, bem como o de defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, sua independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária.

Além disso, a Constituição Federal estabelece em seu art. 127, *caput*, que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e ainda consta no art. 129, II: “São funções institucionais do



Ministério Público: zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Ora, os artigos incluídos no ADCT, pela Emenda Constitucional nº 95/2016, violam os arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana); 3º (objetivos fundamentais do País); 5º, *caput*, §§1º e 2º (direitos e garantias fundamentais); 6º (direitos sociais), 60, §4º, IV (cláusulas pétreas); 127, §§2º e 3º (autonomia funcional e administrativa do Ministério Público); 196 (direito à saúde) e 205 (direito à educação), todos da Constituição Federal de 1988, em vigor.

Como o objeto da presente ação diz respeito e afeta diretamente todos os membros do Ministério Público bem como toda a sociedade e seus direitos e garantias fundamentais, que devem ser zelados pelo Ministério Público, fica evidente a pertinência temática entre os objetivos das Associações proponentes desta ação direta de inconstitucionalidade e os efeitos das normas ora questionadas.

DA EVIDENTE INCONSTITUCIONALIDADE

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que incluiu os artigos 106 a 114 no ADCT foi amplamente discutida e criticada ainda em fase de projeto que tramitava nas Casas Legislativas. Pois bem, mesmo após tamanha indignação e contestação externadas tanto pelos cidadãos, quanto pela imprensa, ou por estudiosos, de nada adiantou e o projeto de emenda à constituição foi aprovado.

Tanto é assim, que os argumentos e fundamentos da CONAMP, uma das ora proponentes, emitidos em Nota Técnica divulgada

[Handwritten signature]
8 *[Handwritten signature]*



em 20 de outubro de 2016 (**doc.11**) – a qual pede seja recebida como parte integrante desta manifestação –, quando ainda se discutia a PEC que deu origem aos artigos aqui questionados, permanecem válidos e merecem ser transcritos alguns trechos que demonstram a total inconstitucionalidade dos artigos 106 a 114 do ADCT:

“É possível inferir, das disposições da PEC nº 241/2016, que o Novo Regime Fiscal por ela instituído desvincula receitas e despesas na elaboração da peça orçamentária, na medida em que busca conter a expansão das despesas primárias, independente da evolução das receitas. O modelo até então adotado correlacionava receitas e despesas, procurando-se gerar um superávit primário, que era consumido com o pagamento dos juros da dívida pública.

Com a desvinculação proposta, a previsão das despesas no orçamento passa a ser balizada pela variação do IPCA, de um exercício financeiro para o outro, tomando-se como irrelevante o comportamento das receitas no período. Vale dizer, eventual elevação das receitas estatais – consequência, por exemplo, da retomada do crescimento econômico – não deverá implicar aumento das despesas, dando ensejo, em tese, a orçamentos superavitários.

Não obstante as ponderáveis razões invocadas para a aprovação da PEC, de “[...] reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal [...]”, visualizam-se, em seu teor, graves incompatibilidades com o texto constitucional, além de evidente dessintonia com o interesse público.

Mais: a despeito de impor pesados ônus à sociedade, a proposta passa ao largo de outras questões de igual ou maior relevância, que se situam na raiz do desequilíbrio das contas públicas.

[...]

O Constituinte de 1988, ao promulgar a Constituição Cidadã, fez algumas escolhas inequívocas. Uma dessas opções certamente foi a ênfase, entre os direitos e garantias fundamentais, nos direitos sociais, aptos a dar concretude à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado então juridicamente inaugurado.



Nessa categoria se insere a saúde, direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF/1988, art. 196).

No mesmo patamar, a educação foi erigida a direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205).

O dever do Estado com a educação será efetivado, entre outras políticas, mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, e da progressiva universalização do ensino médio gratuito (incisos I e II, do art. 207). Alias, ficou expresso no texto constitucional que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo (§1º, do art. 207).

Em se tratando de direitos prestacionais, que se realizam mediante políticas públicas, clara restou a diretriz da Lei Maior de assegurar, nos orçamentos públicos, os recursos necessários para tornar exequíveis tais direitos solenemente proclamados em seu corpo.

Essa orientação do Poder Constituinte Originário – que então refletia e ainda reflete os anseios da sociedade brasileira, historicamente formados e consolidados – moldou as reformas subsequentes do texto constitucional. Bom exemplo disso temos na Emenda nº 29/2000, que determinou a aplicação de recursos mínimos na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Ainda que se visualizem alguns passos para trás na recente Emenda Constitucional nº 86/2015, ao longo de todo esse tempo foi observada a progressividade do financiamento da educação e da saúde pública, mercê da fixação de patamares mínimos (pisos) dos gastos destinados às suas ações e serviços.

Com a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016 e o “Novo Regime Fiscal” por ela instituído, essa orientação de correlacionar receitas e despesas, visando a efetivar os direitos fundamentais de maior envergadura social, sofre uma evidente inflexão.

Entre as disposições da PEC, merece enfoque o acréscimo de um art. 105 ao ADCT, prevendo que, a partir de 2018, as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I, do § 2º, do art. 198, e o



caput, do art. 212, ambos da Constituição, deverão ser revisadas, de um exercício financeiro para o seguinte, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

Em outras palavras, a vinculação mínima de recursos destinados à saúde e à educação não mais deverá ser parametrizada pelas receitas do Estado Brasileiro, mas tão-somente por um dos índices de inflação.

No caso da saúde, olvidam-se fatores outros que pressionam de forma crescente as demandas por prestações de saúde, a exemplo das incorporações de novas tecnologias, crescimento vegetativo da população e seu notório processo de envelhecimento. Isso por 20 anos!!

Acaso aprovada, a PEC 241 tornará permanente o processo de desfinanciamento das ações e serviços públicos de saúde iniciado nos últimos anos – apenas em 2016 foram cerca de 17 bilhões de reais a menos para o setor. Em verdade, decerto o aprofundará a patamares antes inimagináveis.

Nesse sentido, Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), elaborada pelos pesquisadores Fabiola Vieira e Rodrigo Benevides, estima que o setor de saúde perderá até 743 bilhões de reais, se as despesas correlatas forem limitadas por 20 anos, nos moldes propostos pela PEC 241/2016.

Para o estudo, “[...] a PEC 241 impactará negativamente o financiamento e a garantia do direito à saúde no Brasil. Congelar o gasto em valores de 2016, por vinte anos, parte do pressuposto equivocado de que os recursos públicos para a saúde já estão em níveis adequados para a garantia do acesso aos bens e serviços de saúde, e que a melhoria dos serviços se resolveria a partir de ganhos de eficiência na aplicação dos recursos existentes”.

Perfilhando o mesmo entendimento, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em carta aberta, afirma que a PEC 241 “[...] representa e consolida a tese de que a forma exclusiva de enfrentar a crise fiscal é o corte dos gastos sociais e, portanto, a restrição de direitos, mantendo ao mesmo tempo intocado o questionamento sobre a dívida pública e seu regime de juros que representam, estes sim, a razão maior do comprometimento do Orçamento da União”.



A Fiocruz destaca, ainda, os reflexos positivos dos investimentos em saúde não só para o bem-estar da população, mas para a formação do Produto Interno Bruto (PIB), estimando que, para cada R\$1,00 despendido no setor, há um incremento de R\$1,70 no PIB.

Tamanho risco de retrocesso social caminha pari passu com a elevação da demanda de acesso ao SUS por um contingente de 1,7 milhão de pessoas, que, em um ano, deixou de ter plano de saúde, segundo estimativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Suprema ironia que a mesma crise econômica, que se invoca como uma das justificativas para a PEC 241, torna ainda mais indispensável o nosso combatido sistema público de saúde, para sua clientela habitual e agora para essa multidão de egressos da Saúde Suplementar.

Como compatibilizar um sistema de saúde com demanda em expansão com a desvelada opção política de estancar os fluxos de seu custeio? A equação não fecha.

Só se divisa uma resposta plausível para essa indagação: “revolucionar” o SUS, desfigurando suas diretrizes fundamentais, notadamente a universalidade no acesso às ações e serviços públicos de saúde e a integralidade na assistência.

Um primeiro passo nessa direção pode ter sido dado com a edição da Portaria nº 1.482, de 04/08/2016, do Ministério da Saúde, que instituiu Grupo de Trabalho, para discutir projeto de Plano de Saúde Acessível. Vozes abalizadas, de instituições públicas e privadas, não tardaram em identificar nessa iniciativa uma ameaça à própria existência do SUS, ao menos com a feição com que nos habituamos a reconhecê-lo.

Não se nega a necessidade de aperfeiçoamento da gestão da saúde pública, para viabilizar maior racionalidade e eficiência na aplicação dos limitados recursos financeiros alocados nessa área. Ainda mais impositivo é o combate aos ilícitos e desvios, que esgotam as parcas disponibilidades para se fazer saúde neste país. O Ministério Público tem dado, em sua atuação institucional, valiosas contribuições em ambas as frentes.

Não se pode, contudo, subverter a vontade do Constituinte de 1988, que reverberou anseios sociais catalisados no Movimento Sanitarista, e, em especial, na 8ª Conferência Nacional de Saúde. Um de seus frutos mais notáveis foi o Sistema Único de Saúde, maior sistema de saúde universal e gratuito do mundo, que ora se vê ameaçado, antes de atingir sua plena consolidação.



No tocante à educação, a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e a Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC), em carta encaminhada aos Deputados, defenderam a manutenção de recursos para a educação, ciência, tecnologia e inovação "em conformidade com as necessidades dessas áreas". Para essas entidades, "[a] experiência mundial nos mostra que, sem investimentos consistentes e permanentes em educação, ciência, tecnologia e inovação, não há desenvolvimento econômico".

Com investimentos cada vez menores em educação (de qualidade), estaremos condenados ao atraso intelectual, e, via de consequência, à estagnação do nosso desenvolvimento econômico e social.

Enfim, revolucionar políticas de Estado traçadas pela Constituição Cidadã para a satisfação dos direitos fundamentais, intimamente relacionados à dignidade da pessoa humana e ao mínimo existencial, pressupõe uma clara guinada na vontade popular, que à evidência nem se esboça na hipótese.

(...)

Não bastassem seus consideráveis efeitos colaterais, a PEC 241, enquanto remédio para o desequilíbrio fiscal de nosso país, não tem sua eficácia terapêutica afirmada acima de qualquer dúvida razoável.

Muito pelo contrário.

É cada vez maior o consenso de que o Novo Regime Fiscal e as medidas de contenção das despesas primárias a ele subjacentes tangenciam fatores de maior peso para o desajuste das contas públicas.

Do próprio conceito de despesas primárias, que exclui de seu âmbito as despesas financeiras, deduzem-se alguns dos pontos negligenciados pela proposta, e que reúnem até maior potencial de impactar nos resultados das finanças do Estado.

Descolando-se despesas primárias da evolução das receitas, a PEC em exame abre espaço, em tese, para orçamentos superavitários, cujos saldos positivos deverão ser direcionados para o pagamento de juros da dívida pública. No entanto, não se cuidou, até o momento, em prever limites para a dívida da União, consoante exigido pelo art. 30, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apenas para ilustrar, as despesas com juros subiram de R\$243 bilhões em 2014, para R\$367,6 bilhões em 2015, uma alta, portanto, de 51,28%, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional.



Tais despesas financeiras – que, no ano de 2015, corresponderam sozinhas a 42,43% do Orçamento Geral da União – remanescem intocadas pelo alcance normativo da PEC ora combatida.

Não é à toa que, mesmo nesse cenário de crise profunda, o setor bancário continua experimentando, ano após ano, lucros em escala ascendente.

Outra variável da equação foi flagrantemente olvidada no “Novo Regime Fiscal”: as receitas.

Ora, se a evolução da execução orçamentária dos últimos anos revela que o declínio das receitas teve peso maior para o desarranjo financeiro do que o incremento das despesas primárias, qualquer iniciativa nessa seara não poderia contornar temas como reforma tributária, reavaliação das desonerações fiscais e benefícios creditícios prodigamente concedidos nos últimos governos, instituição de imposto sobre grandes fortunas (CF/1988, art. 153, VII), combate à sonegação, entre outros.

Enfim, são múltiplos os caminhos alternativos, dentro da ordem constitucional posta, para se reequilibrarem as contas públicas, sem se abandonar a direção há muito seguida pela República Federativa do Brasil para o atingimento de seus objetivos fundamentais, de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação.

Sem embargo do inequívoco reconhecimento da responsabilidade fiscal como um valor albergado nessa mesma ordem jurídica, não se pode esquecer seu caráter instrumental, como meio necessário à concretização de valores ainda mais elevados, entre eles a proteção dos direitos fundamentais, mormente aqueles comprometidos com a preservação e a promoção da dignidade da pessoa humana.

Válida a conclusão da Nota Técnica subscrita por diversos órgãos e entidades ligados ao Ministério Público Brasileiro, de que “[...] não cabe impor, via ADCT, uma espécie de “estado de sítio fiscal” que suspenda a eficácia dos direitos fundamentais por 20 (vinte) anos, a pretexto de teto global de despesa primária, como a PEC 241 pretende, independentemente do comportamento da riqueza na economia e da arrecadação governamental” (grifou-se).

Essa completa inversão de valores, reflexo da inadequada ponderação entre o que deve ser preservado e o que deve ser



contingenciado nas peças orçamentárias, fica patenteada na exclusão, dos limites impostos pela PEC 243, das despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, que assim recebem um tratamento privilegiado, à parte, que não foi conferido sequer aos gastos com saúde e educação.

Nada poderia soar mais irracional para um país como o nosso que, sendo a 9ª economia do mundo, amarga a 75ª posição no ranking do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

Essa quebra do compromisso axiológico firmado na Carta Política de 1988 somente seria juridicamente possível mediante nova manifestação do Poder Constituinte Originário, que tudo pode, e, não apenas, como resultado de proposta de emenda constitucional, por definição, limitada, subordinada e condicionada.

Sob todos os ângulos de análise, assentes a inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público de seus preceitos, deve a PEC 241 ser rejeitada.

A PEC 241, referida no texto acima, transformou-se na Emenda Constitucional aqui impugnada.

Como se percebe, o novo regime fiscal fere claramente o princípio da proporcionalidade, além de contrariar os arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana); 3º (objetivos fundamentais do País); 5º, *caput* e §1º e 2º (direitos e garantias fundamentais); 6º (direitos sociais); 60, §4º, IV (cláusula pétrea); 196 (direito à saúde) e 205 (direito à educação), todos da Carta Magna, já que as novas disposições incluídas no ADCT destoam dos pilares da Constituição, no que se refere aos cuidados com a sociedade em geral, à qual deve ser garantida o mínimo como saúde, educação, igualdade social, segurança, entre outras. E sabe-se que tais pilares compõem cláusula pétrea que não pode ser alterada por emenda constitucional.

Ora, o novo regime fiscal impõe um nítido retrocesso e traz insegurança para a sociedade como um todo, pois restringe, pelos próximos 20 anos, os direitos fundamentais que garantem a dignidade da pessoa humana. Esse congelamento de despesas por prazo tão longo vai na



contramão de uma nação que busca, a duras penas, tentar reerguer a educação, saúde, segurança. Sim, segurança também, ao passo que há previsão, inclusive, de vedação de criação de novos cargos, admissão ou contratação de pessoal, de realização de concurso público, comprometendo desta forma até o bom funcionamento e trabalho do Ministério Público, por exemplo.

Assim, mais uma vez, a alta conta será paga pelos mais frágeis, justamente aqueles que contam com o Poder Público para ter garantido seus direitos fundamentais básicos. Se hoje já são reféns de serviços oferecidos de forma deficiente, precária, o que dirá daqui para frente em virtude do congelamento que se estenderá por duas décadas.

É assustador imaginar que a despesa do ano de 2016 será levada como base para as despesas dos próximos 20 anos. Se tal valor foi insuficiente para custear o ano que passou, o que se pode dizer quanto aos anos futuros?

Ocorre que, além de inconstitucional por violar os artigos acima citados, os novos artigos do ADCT também se mostram inconstitucionais sob outro aspecto que diz respeito diretamente à Instituição do Ministério Público.

Os artigos aqui questionados violam a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público assegurada no art. 127, §§2º e 3º, do texto permanente da Carta da República.

Mais uma vez, vale transcrever trecho da Nota Técnica nº 10/2016, emitida pela CONAMP, que assim dispõe sobre o assunto:

*“Com efeito, ao **Ministério Público**, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a que incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é reconhecida autonomia funcional e*



administrativa, bem como a prerrogativa de elaborar sua proposta orçamentária nos limites estabelecidos na LDO (art. 127).

*Com esse mesmo escopo, de assegurar a independência dos poderes e a autonomia dos órgãos essenciais à Justiça, prescreve o art. 168, da Carta de 1988, que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em **duodécimos**, na forma fixada em lei complementar.*

Ressai, das disposições constitucionais acima referenciadas, que a autonomia financeira, administrativa e funcional do Poder Judiciário e do Ministério Público se apresenta como prerrogativa institucional, que densifica o princípio da separação dos poderes.

Não fosse isso bastante, essa mesma autonomia também pode ser concebida como garantia fundamental, de natureza instrumental, indispensável à efetivação e à salvaguarda de direitos constitucionais, individuais e coletivos, cuja tutela foi confiada, em alguma medida, a essas instituições.

Ora, não se pode perder de vista que a concretização dos direitos fundamentais frequentemente se dá em face do próprio Estado, independente de sua peculiar estrutura (liberdades públicas, direitos prestacionais, etc), e, não raro, em contrariedade aos interesses de indivíduos ou grupos detentores do poder político e/ou econômico, com potencial de influenciar na formação da vontade estatal.

(...)

Em relação à Instituição Ministerial, por sua vez, defende Hugo Nigro Mazzilli:

*Posto não mencionada expressamente na Constituição a autonomia financeira do Ministério Público, na verdade ela é desdobramento da autonomia administrativa (CR, arts. 127, §§2º e 3º, 168 e 169)”. Assim, foram garantidas as consequências dela decorrentes, bem como a infraestrutura indispensável para assegurá-la. **Com efeito, sem autonomia financeira, sequer haveria efetiva autonomia funcional. A autonomia orçamentária é complemento necessário da autonomia e da independência funcional (grifou-se).***



Nessa linha de raciocínio, a atuação firme, isenta e independente, do Judiciário e do Ministério Público, esperada e exigida pela sociedade, supõe a desembaraçada destinação dos recursos necessários a essas instituições, para a manutenção dos seus serviços, livres da dependência ou interferência externa, inclusive de outros poderes ou órgãos estatais.

O mesmo pode ser pontuado, mutatis mutandi (sic), com referência ao combate aos ilícitos, inclusive contra o patrimônio público (atos de improbidade administrativa, crimes contra a Administração, lavagem de dinheiro), investigados e processados pelo Parquet e julgados pelo Poder Judiciário.

Aliás, esse contínuo e incansável combate à corrupção, levado a efeito nas Promotorias das pequenas comarcas do interior, e, de igual maneira, nas megaoperações – cujo exemplo mais notável e atual é a “Operação Lava Jato” – mira o vertedouro de dinheiro público resultado desses delitos, que tanta falta faz para a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas concretizadoras dos direitos sociais, em seu amplo espectro.

Postas essas premissas, o Novo Regime Fiscal instituído pela PEC nº 241, a pretexto de conter o crescimento das despesas primárias, por vinte anos, como saída para o descontrole das contas públicas, impõe insuportáveis ônus aos demais poderes da República e aos órgãos essenciais à Justiça, entre os quais o Ministério Público.

Desvinculando despesas e receitas; limitando o crescimento dos dispêndios públicos não financeiros à variação de um dos índices de inflação, por tão significativo lapso – equivalente a cinco mandatos presidenciais –, a proposta em destaque ostenta potencial para não somente interromper a expansão e o aperfeiçoamento das atividades do Poder Judiciário e do Ministério Público, mas de apequená-los, reduzindo drasticamente, ano a ano, sua estrutura e seus recursos humanos e materiais.

Isso porque, havendo retomada do crescimento econômico – o que razoavelmente se espera não apenas diante dos esforços de ajuste, mas do caráter cíclico dos períodos de crise e de expansão da economia – o incremento das receitas estatais não redundará em maior aporte de recursos para os órgãos essenciais à tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos, mercê das amarras estabelecidas para a elevação de suas despesas primárias.

O reaquecimento da atividade econômica trará naturalmente consigo elevação da oferta de crédito, do número de contratos e empreendimentos, e, via de consequência, da conflituosidade



no meio social, fazendo exsurgir novas e crescentes demandas a exigir a pronta intervenção do Poder Judiciário e dos órgãos essenciais à Justiça.

Mas como o Poder Judiciário e o Ministério Público poderão atender às expectativas e às necessidades da sociedade se estarão com seus orçamentos quase que congelados por duas décadas?

Como cumprir suas missões institucionais, de pacificar conflitos, efetivar direitos, prevenir e reprimir ilícitos de diversos matizes, se esses órgãos entrarem em tal estado de hibernação funcional, diante da interrupção do fluxo dos recursos necessários à continuidade e à evolução dos serviços por eles prestados?

A responsabilidade fiscal é um valor de inegável magnitude, e a higidez dos orçamentos públicos deve constituir preocupação permanente, e não só em tempos de crise, mas decerto medidas de realinhamento e contenção dos gastos deve guardar harmonia com o texto constitucional, com os princípios e os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro.

Impor sacrifícios dessa ordem aos órgãos vocacionados à tutela das liberdades públicas e dos direitos sociais dos cidadãos; investir contra a sua autonomia administrativa, funcional e financeira, sua maior garantia institucional e pressuposto de sua atuação independente; tudo isso pode resultar em prejuízos imensuráveis para a sociedade, sem nenhuma segurança quanto aos benefícios que se põem como sua contrapartida.

Nesse ponto, bem anotou a Nota Técnica PGR/SRI N° 82/2016, da Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria Geral da República:

[...] há que se assentar a inconstitucionalidade da PEC 241 nos moldes em que delineada, sob pena de se incutir no Poder Executivo a ideia de um “super órgão” que, a pretexto de trazer a trajetória da dívida pública para níveis sustentáveis, passará a controlar os demais poderes ainda que de maneira indireta, inviabilizando o cumprimento de suas funções constitucionais e institucionais, o que contrariaria de maneira flagrante a ordem constitucional vigente (grifos no original).

Ainda de acordo com essa Nota Técnica, a limitação orçamentária para os próximos vinte anos toma como parâmetro inicial o exercício financeiro de 2016, marcado por um “agressivo corte



orçamentário”. No caso do Ministério Público da União, houve uma redução de R\$110 milhões da proposta inicial, já diminuída em R\$5,9 milhões em relação ao executado em 2015. E mesmo em 2015, o MPU sofrera um contingenciamento de R\$635 milhões, apenas nos 4º e 5º bimestres, e, seguindo a mesma tendência, os órgãos do Judiciário Federal tiveram, no mesmo período, um corte estimado em R\$1,74 bilhões.

A vingar essa cláusula de contenção vintenária dos orçamentos do MP e do Poder Judiciário, são esperados impactos de monta não apenas em sua política de recursos humanos, sobretudo para os direitos de expressão financeira (incisos I, III, VI, VII e VIII, do art. 104, do ADCT) – não se ressaltando sequer a revisão geral anual hoje assegurada pelo inciso X, do art. 37, da CF/1988 (§3º, do art. 104) –, mas na expansão e manutenção dos serviços prestados por essas instituições à sociedade, diante da vedação de criação de cargo, emprego ou função; admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título; e realização de concurso público, quando impliquem essas medidas aumento de despesas.

Oportuno destacar que o “tamanho” desses órgãos (número de unidades, quantitativo de servidores, serviços ofertados, estrutura física e logística, etc) é atualmente balizado pelas demandas da sociedade, destinatária de suas ações, mediante prévia avaliação por estudos técnicos e amplas discussões nos parlamentos. Toda essa lógica será solapada por tamanha rigidez no controle das despesas primárias, por longos vinte anos, de forma absolutamente neutra quanto aos valores sociais promovidos pela atuação dessas instituições.

Conclui-se daí que a PEC está eivada de inconstitucionalidade, por ofender a autonomia financeira, administrativa e funcional do Poder Judiciário e do Ministério Público, além de vulnerar as garantias institucionais relacionadas ao sistema de proteção dos direitos fundamentais, cuja efetivação compete a esses órgãos.”

O trecho acima transcrito detalha bem a inconstitucionalidade evidente que vigora nos artigos adicionados pela Emenda Constitucional nº 95/2016, pois ignorou, e conseqüentemente, contrariou o disposto no texto constitucional federal em seu art. 127, §§ 2º e 3º em que se asseguram autonomia e independência funcional, administrativa e orçamentária da Instituição do Ministério Público.



Importante destacar, para corroborar o acima dito, trecho da Nota Técnica PGR/SRI nº 82/2016, emitida pelo Secretário de Relações Institucionais do Ministério Público Federal, o Procurador da República Peterson de Paula Pereira (**doc. 12**), que assim dispõe:

*“A **PEC 241** institui o “**Novo Regime Fiscal**” pelos **próximos** vinte anos, prazo longo o suficiente para **limitar, prejudicar, enfraquecer o desempenho do Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas)** – e, nesse alcance, **diminuir** a atuação estatal no combate às demandas de que necessita a sociedade, entre as quais: o combate à corrupção; o combate ao crime, a atuação na tutela coletiva, a defesa do interesse público.*

(...)

*Com efeito, a partir do momento em que se propõe uma limitação de gastos públicos conforme apresentado pela PEC 241, por vinte anos, percebe-se, claramente, que **a proposta de emenda tende a afrontar a independência e autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário e a autonomia das instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, em especial o Ministério Público e as Defensorias Públicas)**, razão pela qual, **respeitosamente**, a proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, de 2016, é **inconstitucional**.”*

Portanto, todo o acima exposto demonstra, com clareza, os



fundamentos que evidenciam a inconstitucionalidade dos arts. 106 a 114 do ADCT e não deixam dúvidas de que tais normas devem ser declaradas inconstitucionais por afrontar os dispositivos constitucionais já mencionados.

DO PEDIDO LIMINAR

Por todo o exposto, a fumaça do bom direito decorre da simples leitura dos dispositivos legais impugnados, que contrariam, radical e manifestamente, as normas constitucionais mencionadas.

A relevância jurídica da questão manifesta-se pelos fundamentos expostos acima, visto que esta ação direta de inconstitucionalidade tem o objetivo de preservar as garantias e direitos fundamentais e sociais, bem como a independência do Ministério Público, que é uma Instituição que exerce função essencial à Justiça.

O *periculum in mora* se verifica pelo fato de que as normas questionadas já interferem na autonomia e independência do Ministério Público, pois estão em pleno vigor desde sua publicação e começaram a repercutir no ano corrente.

Para evitar tamanho desgaste e maiores prejuízos, quer para a sociedade em geral, quer para o Ministério Público, requer concessão da liminar para suspender as normas inconstitucionais até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade.

DO PEDIDO FINAL

Por todo o exposto, as Associações Autoras pedem, após a concessão do pedido liminar de suspensão da eficácia das normas



impugnadas, sejam colhidas as informações de praxe e dada vista dos autos ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União e ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

Ao final, em virtude da ofensa às normas da Constituição da República referidas, pedem seja julgada procedente esta ação, declarando-se a inconstitucionalidade dos arts. 106 a 114 do ADCT, incluídos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, nos termos acima expostos.

Pedem deferimento.

Brasília, 10 de fevereiro de 2017.


ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
OAB/DF 12.500


JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁCIO
OAB/DF 20.522