



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

NOTA TÉCNICA PGR/SRI Nº 82/2016

EMENTA: Proposta de Emenda à Constituição (**PEC**) **241**, de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o **Novo Regime Fiscal**.

AUTOR: Poder Executivo

LOCALIZAÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL: Matéria pronta para Pauta na *Comissão Especial* criada para tal finalidade.

RELATOR NA COMISSÃO ESPECIAL: Deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS)

1. INTRODUÇÃO

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição (**PEC**) **241**, de 2016, de autoria do Poder Executivo, que pretende alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o **Novo Regime Fiscal**, com base na necessidade de "reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal".

Em reunião extraordinária ocorrida em 09/08/2016, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara (**CCJC**) manifestou-se pela admissibilidade da Proposta¹, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Danilo Forte.

Na Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a matéria, o Relator, Deputado Darcísio Perondi, sugeriu, para as despesas públicas de 2017, índice de correção de 7,2% sobre os gastos realizados em 2016. E a partir do ano de 2018, a adoção do índice IPCA² acumulado nos 12 meses encerrados em junho do ano anterior. Ao final, manifestou-se "pela APROVAÇÃO da PEC 241/2016, pela APROVAÇÃO TOTAL da Emenda 3, pela APROVAÇÃO PARCIAL das Emendas 1, 5, 17 e 18, na forma do SUBSTITUTIVO apresentado, com os aperfeiçoamentos descritos, e pela REJEIÇÃO das demais emendas".

É o relatório.

¹ Os Deputados Chico Alencar e Ivan Valente; Daniel Almeida e Rubens Pereira Júnior; Luiz Couto, Maria do Rosário e Patrus Ananias apresentaram Votos em Separado.

² IPCA é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

2. ANÁLISE

Em que pese a intenção da iniciativa legislativa, as alterações por ela pretendidas são flagrantemente **inconstitucionais**, por ofenderem o **a independência e autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário** e por ofenderem a **autonomia do Ministério Público e demais instituições constitucionais integrantes do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça)**, e, por consequência, o **princípio constitucional da separação dos Poderes**, o que justifica o seu arquivamento.

Subsidiariamente, acaso superada a alegação de inconstitucionalidade, a **PEC 241** pode ser **alterada** para o fim de:

1) promover a distribuição/ transferência do saldo positivo de receitas (fruto do esperado crescimento real da economia, baseado em projeções para o desempenho do Produto Interno Bruto - PIB) para as instituições típicas de Estado, em especial o Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas), evitando, assim, o enfraquecimento ou paralisação de funções essenciais à Justiça;

2) excetuar, do limite de gastos sugerido pela Proposta de Emenda à Constituição:
a) as despesas com investimentos destinadas às atividades de **combate à corrupção**;
b) os **reajustes** das despesas com pessoal e encargos sociais dos agentes públicos, estabelecidos em lei ou projeto de lei acordados com o Poder Executivo, para os exercícios de 2016 a 2019;
c) despesas com **inativos e pensionistas**;
d) projetos de lei com **criação de cargos** e
e) **custeio** de obras acabadas;

3) modificar o limite para a despesa primária prevista no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) do exercício anterior, promovendo maior segurança no planejamento orçamentário, não necessitando que o Órgão promova gastos apenas para manter o seu limite;

4) sugerir que o Novo Regime Fiscal tenha vigência por dez exercícios financeiros, com revisão a partir do **quinto exercício**, por se acreditar que um prazo tão longo (vinte anos) poderá prejudicar atribuições constitucionais do Poder Judiciário e de Órgãos típicos de Estado que desempenham as Funções Essenciais à Justiça, como é o caso do Ministério Público da União.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

2.1. PRELIMINARMENTE: DA INCONSTITUCIONALIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA

2.1.1. INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA: OFENSA À INDEPENDÊNCIA E À AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO E DO PODER LEGISLATIVO E OFENSA À AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA, COMO O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA (Art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição)

De acordo com o art. 2º da Constituição, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

De acordo com José Afonso da Silva³, "a **independência dos poderes** significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais". Já "a **harmonia entre os poderes** verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito".

Especificamente no tocante ao **Poder Judiciário**, "a independência e autonomia (...) se tornaram ainda mais pronunciadas, pois passou para a sua competência também a nomeação de juízes e tomar outras providências referentes à sua estrutura e funcionamento, inclusive em matéria orçamentária (arts. 95, 96 e 99)".

Sobre este último aspecto, José Maurício Conti⁴ esclarece que "a independência pressupõe autonomia, e esta tem em seu aspecto financeiro o pilar mais importante. **Não há independência sem autonomia financeira**". **Prova disso é o artigo 99 da Lei Maior**, que assegura expressamente, ao Poder Judiciário, autonomia administrativa e financeira. Ainda segundo o estudioso, é preciso lembrar que "a execução orçamentária é uma atividade essencialmente comandada pelo Poder Executivo, enquanto a fiscalização financeira e orçamentária é de titularidade do Poder Legislativo". Nesse sentido, explica o autor:

*O Poder Judiciário e demais instituições independentes ficam praticamente excluídos desse processo, o que os fragiliza bastante em matéria de finanças públicas. Daí porque a necessidade que lhes sejam asseguradas **garantias** para se fazer respeitar a impren-*

3 SILVA, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo". São Paulo, Malheiros, 2001, p. 114.

4 CONTI, José Maurício. "Poderes não são independentes sem autonomia financeira". Artigo publicado na Revista Consultor Jurídico em 27/08/2013. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-ago-27/contas-vista-poderes-nao-sao-independentes-autonomia-financeira>. Acesso em 06/10/2016. O autor é juiz de Direito em São Paulo, professor doutor e livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

cindível **autonomia financeira**, sem a qual não se concretiza a **independência de poderes** assegurada pelo artigo 2º de nossa Constituição. Justificam-se, pois, dispositivos constitucionais específicos como é o caso do artigo 99, com referência ao Poder Judiciário, artigo 127, parágrafo 3º, no que tange ao Ministério Público, e o artigo 134, parágrafos 2º e 3º, para a Defensoria Pública.

Dentre as várias garantias que se verifica no artigo 99 da Constituição, a mais relevante é aquela contida no parágrafo primeiro, segundo o qual "**os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias**".

Embora a lei orçamentária seja de iniciativa privativa e vinculada do Poder Executivo, cabe ao Judiciário estipular a parcela do orçamento que prevê seus gastos. Não pode haver interferência do Executivo, uma vez que os limites dentro dos quais deva ser apresentada estão previamente fixados na lei de diretrizes orçamentárias, aprovada pelo Poder Legislativo, e que antecede (ou deveria anteceder...) a apresentação da proposta de orçamento.

De acordo com o professor José Maurício Conti⁵, o art. 99 da Constituição não vem sendo rigorosamente cumprido porque "muitos entes da federação sequer fazem constar o limite de despesas do Poder Judiciário na lei de diretrizes orçamentárias, deixando um vácuo legislativo inaceitável, pois não estabelece os parâmetros para a apresentação da proposta por parte do Poder Judiciário (...). Essa proposta, por sua vez, ao ser incorporada ao projeto de lei orçamentária (...), tem sofrido "cortes" em seus valores, **promovidos pelo Poder Executivo de forma absolutamente inconstitucional, em flagrante afronta à autonomia financeira do Poder Judiciário** (...). Entre eles, está incluída a União, que **os estabelece unilateralmente, sem qualquer consulta ou deliberação tomada de forma consensual**, como exige expressamente a Constituição.

Quanto ao Ministério Público, o parágrafo 2º do art. 127 da Constituição estabelece que "**ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa**, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, (...) a política remuneratória e os planos de carreira". Por sua vez, o parágrafo 3º do art. 127 estabelece que "**o Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias**".

Assim, de acordo com Hugo Nigro Mazzilli⁶, "a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público um elevado status constitucional, outorgando-lhe todas as garantias de Poder (autonomias, independência funcional, iniciativa de lei)", prerrogativas idênticas àquelas conferidas ao Poder Judiciário. Com efeito, no momento em que a Constituição Cidadã outorgou ao Ministério Público as funções institucionais de defesa "da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", bem como as funções institucionais de promover, privativamente, a ação penal pública e de exercer o controle externo da atividade policial, reconheceu o Ministé-

5 CONTI, José Maurício. "Poderes não são independentes sem autonomia financeira". Artigo citado.

6 MAZZILLI, Hugo Nigro. "A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no Processo Penal". Artigo publicado na Revista dos Tribunais, 805/464, nov. 2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

rio Público como **verdadeira cláusula pétreia**⁷, como entidade protetora dos **direitos fundamentais** e de resguardo da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamentos da República.

No tocante às Defensorias Públicas, o § 2º do art. 134 da Lei Maior assegura às Defensorias Públicas Estaduais "**autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias**".

No que concerne à autonomia financeira, embora a Constituição não tenha sido expressa quanto à autonomia financeira do Ministério Público, tal como dispensado ao Poder Judiciário, a interpretação sistemática estende essa autonomia ao *Parquet*. De acordo com Hugo Nigro Mazzilli:

"(...) autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinados. **Tal autonomia é inherente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas**, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações".⁸

No mesmo sentido é a doutrina de Emerson Garcia:

Fosse permitido ao Poder Executivo modificar as propostas encaminhadas pelos demais Poderes e pelo Ministério Público, não haveria que se falar na autonomia financeira destes, já que não mais poderiam submeter ao órgão competente as suas respectivas necessidades, as quais, em última ratio, correspondem aos anseios da própria população. **A autonomia, em verdade, seria transposta para o Poder Executivo, o qual assumiria uma posição de prevalência sobre os demais**, podendo até mesmo minimizar as receitas que projetaram como necessárias à manutenção de sua estrutura organizacional, com o consequente comprometimento de sua própria atividade finalística. Além disto, o Poder Executivo estaria usurpando uma atividade natural do Legislativo, pois cabe a este, e não àquele, a apreciação das propostas orçamentárias, o que é derivação lógica do sistema dos checks and balances adotado em inúmeros países, inclusive no Brasil.⁹

No mesmo sentido é a doutrina José Maurício Conti¹⁰:

Não há como se negar a importância da independência do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, para o que a autonomia financeira configura-se como elemento indispensável. **Permitir que outros poderes interfiram, por qualquer meio, em outro poder, mitigando a sua independência, é ferir esta que, além de cláusula pétreia, configura um dos pilares nos quais se sustenta nosso Estado Democrático de Direito**. Ao Poder Judiciário cabe tomar decisões sobre causas da maior relevância, muitas delas contrariando interesses de outros poderes, ou mesmo de importantes e influentes membros dos poderes da República.

7 ALMEIDA, Gregório Assagra. "O MINISTÉRIO PÚBLICO NO NEOCONSTITUCIONALISMO: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social". In: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

8 MAZZILLI, Hugo Nigro. "O Ministério Público na Constituição de 1988". São Paulo: Editora Saraiva. p. 61.

9 GARCIA, Emerson. "A autonomia financeira do Ministério Público". Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4282>>. Acesso em: 04/10/2016.

10 CONTI, José Maurício. "Poderes não são independentes sem autonomia financeira". Artigo citado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Desse modo, as normas constitucionais que se referem ao Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas) merecem proteção especial, **sendo inconstitucionais quaisquer medidas tendentes a suprimir, alterar ou restringir prerrogativas e garantias dessas instituições.** Quaisquer tentativas de interferência no pleno e amplo exercício de suas atividades mostram-se, desde logo, flagrantemente inconstitucionais.

Em outras palavras, a **autonomia** administrativa e financeira assegurada ao **Poder Judiciário** e a autonomia funcional e administrativa assegurada ao **Ministério Público** e às **Defensorias Públicas** são **elementos indispensáveis** para que essas instituições exerçam suas funções constitucionais com independência, e sempre voltadas para a proteção dos **direitos fundamentais**, da **cidadania** e da **dignidade da pessoa humana**, fundamentos da República.

Feita a apresentação teórica, passemos ao aspecto prático.

De que modo, na prática, a PEC 241 afronta a autonomia do Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas)?

Pois bem.

A atual estrutura do Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas) é reflexo de crescente e contínua demanda da sociedade. Corresponde ao resultado do desenvolvimento, da evolução de uma série de fatores conjunturais, determinantes para o atendimento das necessidades sociais. É fruto do **resultado de inúmeros estudos e debates** construídos pelos Congressistas e pela sociedade perante a Câmara dos Deputados e o Senado da República para a aprovação de **Leis** que, ao final de todo o processo legislativo, garantiram a criação de **quantitativo razoável de cargos de membros e de servidores**, bem como a destinação de verbas públicas adequados ao atendimento das demandas da sociedade brasileira, tudo para o **cumprimento das disposições constitucionais que fundamentam a existência e a manutenção da instituição** (princípios, funções institucionais etc.).

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

A limitação, o prejuízo, o enfraquecimento do desempenho do Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas) é visível e nesse sentido consiste a afronta a sua autonomia. A título de destaque, considerando o teor da **PEC 241**, o Sistema de Justiça suportará, pelos **próximos vinte anos, importante diminuição**, pois **estará impedido de:** ampliar sua estrutura; promover despesas com investimentos destinados às atividades de combate à corrupção; nomear novos membros e servidores (em virtude do comprometimento de projetos de lei de criação de cargos); promover os reajustes das despesas com pessoal e encargos sociais dos agentes públicos, estabelecidos em lei ou projeto de lei acordados com o Poder Executivo (em especial para os exercícios de 2016 a 2019); efetuar despesas com inativos e pensionistas, entre outros aspectos.

"Fazer melhor, com menos" é plenamente louvável a admirável. Consiste, salvo melhor juízo, em providência fundamentada no princípio constitucional da eficiência (art. 37, "caput", da Constituição). **Todavia, no caso da PEC 241, há clara extrapolação do limite do razoável: vinte anos** de limitação de gastos consiste em medida grave a suficiente para, dentro das condições sugeridas pela iniciativa legislativa, **minar, corroer, abalar, arruinar, diminuir, engessar**, em especial, o **Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas)** e, nesse alcance, minimizar os direitos fundamentais dos cidadãos.

E tal se dá porque a proposta de contenção de gastos materializada pela **PEC 241** invade competência orçamentária do **Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas)** de maneira drástica e indiscriminada **pelo longo período de até 20 (vinte) anos, podendo inviabilizar o adequado exercício e desenvolvimento de suas funções constitucionais e institucionais.**

E na hipótese tratada, a **PEC 241**, da forma como estruturada, vulnera a autonomia do **Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas)**, inclusive protegida em nível de cláusula pétrea fundamental, na medida em que, interferindo na gestão e aplicação dos recursos necessários para prover as atividades, bem como limitando drasticamente os recursos a serem aportados por essas instituições por longos 20 (vinte) anos, interfere no exercício funcional das mesmas, **reduzindo suas prerrogativas e impedindo sua livre e independente atuação nos moldes traçados na Constituição Federal.**

Com efeito, a proposta em tela, que pretende impor **limitação orçamentária vintenária** e que toma por **parâmetro exercício financeiro (2016) marcado por um agressivo corte orçamentário**, que só no caso do **Ministério Público da União** implicou numa **glosa de R\$ 110**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

milhões da proposta inicial, já reduzida em R\$ 5,9 milhões em relação ao executado em 2015 (no Judiciário o corte foi de R\$ 70 milhões), conforme amplamente divulgado na mídia, implica, inexoravelmente no **enfraquecimento das instituições do Estado.** E tal se dá porque sem os recursos necessários ao adimplemento de reajustes/restruturação de carreira concedidos a seus servidores; reposição do quadro de pessoal; congelamento das remunerações; pagamento de inativos, entre outras hipóteses, **impede-se, por via indireta, o crescimento e expansão da instituição e, em última análise, implica no seu aniquilamento, considerado o lapso temporal que se pretende estabelecer para vigorar a medida impugnada.**

Por oportuno, e tendo por mote as glosas efetuadas no Ministério Pùblico e Poder Judiciário da União em **2015**, cumpre-nos asseverar que os órgãos ligados ao *Parquet* Federal sofreram contingenciamento da ordem de mais de **635 milhões somente em relação aos 4º e 5º bimestres daquele exercício financeiro¹¹**, enquanto os Órgãos do Judiciário tiveram corte estimado em **1,74 bilhões¹²** para o mesmo período, dados que denotam que há muito essas instituições têm sido penalizadas financeiramente, em detrimento dos serviços essenciais que prestam à população e do adequado desenvolvimento de suas atividades finalísticas.

É de se salientar que do ponto de vista conceitual, a dimensão, abrangência e fortalecimento do Ministério Pùblico, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e demais instituições do Estado nos termos em que alçadas na atualidade, são frutos de discussões travadas pelo Congresso Nacional, posteriormente aprovadas/sancionadas pelo Poder Executivo a partir de demandas/necessidades da sociedade, conforme já salientado alhures. Razão pela qual também não se mostra razoável limitação orçamentária drástica e por longo período **e que ainda exclui do debate o necessário crescimento dessas frentes em conformidade com a realidade econômica do País.**

Assevere-se, outrossim, que a teoria da separação dos poderes foi inspirada e desenvolvida justamente com escopo de coibir o abuso de direito, evitando-se que o controle do Estado fosse monopolizado e centralizado em um único grupo ou agente, ressoando Chaïm Perelman acertadamente que essa doutrina, preconizada por Montesquieu como ideal político, veda a posse exclusiva do poder “[...]não devendo ao poder legislativo ser concedido nem ao poder executivo, que dele poderia aproveitar-se para contrariar seus adversários, nem aos juízes, que, por ocasião dos litígios, poderiam formular regulamentos que favorecessem, por razões muitas vezes inconfessáveis, alguma das partes”¹³

11 “Portaria MPU nº 103, de 30 de novembro de 2015”. DOU - Seção 1, n. 229, de 01/12/2015, p. 117. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=117&data=01/12/2015>>. Acesso em 06 out. 2016.

12 Supremo Tribunal Federal. “Portaria Conjunta nº 3, de 27 de novembro de 2015”. DOU - Seção 1, n. 228, de 30/11/2015, p. 145. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=145&data=30/11/2015>>. Acesso em 06 out. 2016.

13 PERELMAN, Chaïm. “Lógica jurídica: nova retórica”. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 21. Tradução Virginie K.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Dessa forma, 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.**

Essa concepção, ainda que considerada “exagerada” por parte de alguns, fica evidente quando se constata do texto da proposição legislativa em tela já numa “versão melhorada” em forma de substitutivo que, admitido regime de transição trienal, eventual excesso de despesas primárias relativas aos limites individuais impostos aos órgãos e entidades que fazem parte da estrutura dos Poderes Legislativo e Judiciário e também ao Ministério Público enquanto entidade *sui generis* integrante do sistema de justiça **poderão** ser compensadas pelo **Poder Executivo (ou seja, ao livre alvedrio/critério do mesmo) com redução equivalente em sua despesa primária em percentual de até 0,25% de seu limite** (art. 102, §§ 7º e 8º)¹⁴.

Destarte, é de solar clareza que a **PEC 241** coloca em xeque o modelo de tripartição de poderes do Estado Brasileiro, bem como as necessárias independência e harmonia alcançadas a nível de princípios fundamentais pela Constituição da República que devem imperar entre os poderes da União (art. 2º). E tal se dá porque **ao condicionar eventual incremento no orçamento/despesa primária do Legislativo e o Judiciário a ato discricionário de sua parte, coloca-os em verdadeira posição de sujeição, assim como o faz também em relação ao Ministério Público**, em contrariedade a todo o arcabouço jurídico e constitucional.

No que toca à Instituição Ministerial, é de bom alvitre asseverar que o constituinte originário, alocando-o como uma das funções essenciais à justiça no panorama do Estado Brasileiro, vocacionado à preservação dos valores estampados na Carta Política e à defesa da coletividade, provedeu-o de autonomia administrativa, financeira, orçamentária e institucional¹⁵. E essas prerrogativas têm suas razões de ser, destacando-se a função de limitar a atuação dos demais poderes sobre o Ministério Público, asseverando o Exmo. Ministro Celso de Melo no julgamento da ADI 2.513-MC acerca da **dimensão financeira da autonomia constitucionalmente assegurada ao Parquet**

Pupp.

14 Substitutivo PEC n. 241/2016, art. 102 [...]

§ 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.

15 Nesse sentido: STF, **ACO 1.936-AgR**, rel. min. **Luiz Fux**, julgamento em 28-4-2015, Primeira Turma, DJE de 27-5-2015; **ADI 2.513-MC**, rel. min. Celso Mello, julgamento em 3-4-2002, Plenário, DJE de 15-3-2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

que tem por fito “assegurar a plena realização dos fins eminentes para os quais foi concebido, instituído e organizado”, destacando-se do referido julgado:

“A alta relevância jurídico-constitucional do Ministério Público – qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária – mostra-se tão expressiva, que essa instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do procurador-geral de Justiça praticado com apoio na autonomia conferida ao Parquet. A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos mais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se ao Ministério Público a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado.

(...) Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público – consideradas as prerrogativas constitucionais que lhe acentuam as múltiplas dimensões em que se projeta a sua autonomia – dispõe de competência para praticar atos próprios de gestão, cabendo-lhe, por isso mesmo, sem prejuízo da fiscalização externa, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, também, do controle jurisdicional, adotar as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi outorgada pela Lei Fundamental da República, sem que se permita ao Poder Executivo, a pretexto de exercer o controle interno, interferir, de modo indevido, na própria intimidade dessa instituição, seja pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, seja pela formulação de exigências descabidas, seja, ainda, pelo abusivo retardamento de providências administrativas indispensáveis, frustrando-lhe, assim, injustamente, a realização de compromissos essenciais e necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada.” (ADI 2.513-MC, rel. min. Celso Mello, julgamento em 3-4-2002, Plenário, DJE de 15-3-2011.)

Assim, há que se ser mantida e preservada 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), única alternativa possível ao devido e necessário contrabalanceamento do poder econômico e político, não descurando que essas instituições têm atuado e contribuído de forma efetiva para o cumprimento das políticas públicas e sociais positivadas na Constituição da República, bem como atuam no enfrentamento de práticas ilegais institucionalizadas em face daqueles que, por intermédio de atos de corrupção e de atos de improbidade administrativa, intentam se apropriar do Estado e de recursos públicos vitais ao cumprimento dos programas constitucionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

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**.

Subsidiariamente, acaso superada a alegação de **inconstitucionalidade**, a **PEC 241** poderia ser alterada. Vejamos.

2.2. DAS SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

2.2.1. SUGESTÃO 1: DISTRIBUIÇÃO/ TRANSFERÊNCIA DO SALDO POSITIVO DE RECEITAS (FRUTO DO ESPERADO CRESCIMENTO REAL DA ECONOMIA) PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E INSTITUIÇÕES TÍPICAS DE ESTADO QUE COMPÕEM O SISTEMA DE JUSTIÇA (FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA)

A **PEC 241** institui o “Novo Regime Fiscal” pelo próximos **vinte anos**, prazo longo o suficiente para, como visto, limitar e prejudicar o desempenho dos **Poderes Legislativo e Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, em especial o Ministério Público e as Defensorias Públicas)**, com séria limitação e diminuição da atuação do Estado no **combate à corrupção**.

Com efeito, não se nega a imperativa necessidade de, num contexto de grave crise política e econômica pela qual o país perpassa na atualidade, promover ajuste estrutural das contas públicas.

No entanto, por certo que a busca pelo almejado equilíbrio **não pode se dar em detrimento de direitos assegurados pela Constituição - sob pena de retrocesso -, inserindo-se nesse contexto também os órgãos e instituições que desempenham funções auridas do próprio texto constitucional visando à tutela do interesse público primário**.

Desse modo, em que pese a intenção da **PEC 241**, a imposição de um teto de gastos e o congelamento do orçamento das instituições só faria sentido num cenário de **real necessidade de redução de despesas e decréscimo de receitas**, situação que o País vem experimentando na atualidade, mas que tende a reverter-se em um futuro próximo, até em função do objetivo da proposta.

Aliás, **no próximo ano (2017), é de se esperar que o cenário do Brasil seja de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

crescimento econômico, com necessário crescimento das receitas. Nesse sentido, inclusive, vale salientar recente estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI), divulgada no último dia 04/10/2016, por intermédio do "Global Financial Stability Report (GFSR)"¹⁶, que, apesar de manter a previsão de retração da economia brasileira para o ano calendário em curso, **estimou crescimento de 0,5% para 2017**¹⁷.

Nesse sentido, num cenário de crescimento real da economia e de consequente acréscimo de receitas não faz sentido congelar os gastos e reverter o saldo positivo quase que em sua maioria para o pagamento da dívida pública. Ora, **em havendo crescimento da economia, inevitavelmente haverá aumento da demanda das instituições**. Consequentemente, as instituições necessitarão de recursos para o seu aparelhamento e desempenho de suas funções, **sob pena de sua "diminuição", com prejuízo para a sociedade**.

In casu, uma alternativa para contornar o vício de inconstitucionalidade é assegurar que eventual resultado positivo das medidas de austeridade e controle do endividamento público promovidas pela **PEC 241**, com o consequente crescimento da economia brasileira, **seja revertido em prol do Poder Judiciário e dos Órgãos típicos de Estado que exercem as Funções Esenciais à Justiça, como o Ministério Público**.

Para tanto, garantir-se-á um parâmetro de desenvolvimento progressivo, ainda que míni-mo, das instituições e órgãos, promovendo o adequado exercício e desenvolvimento de suas funções constitucionais e institucionais a partir da fixação de orçamento anual acrescido da reposição inflacionária baseada pelo IPCA, proposto pelo Poder Executivo. **Ao mesmo tempo, assegurar-se-á que ao longo dos anos haja um aumento real das categorias de despesas dos mesmos, e, consequentemente, dos próprios órgãos e instituições, a partir da adição da taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB.**

Nessa hipótese, com o crescimento real da economia, haverá **o restabelecimento das funções do Congresso Nacional para deliberar sobre a repartição de eventual ganho experimentado pelo crescimento da economia brasileira, com nova alocação/realocação dos gastos dentro do limite global fixado para cada um dos poderes**.

Portanto, uma primeira sugestão de contorno à inconstitucionalidade é distribuir/ repassar/ transferir o saldo positivo do crescimento real da economia e de acréscimos orçamentários em prol dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Esenciais à Justiça, em especial o Ministério Público e as Defensorias Públicas), evitando, assim, o enfraquecimento ou, até mesmo, a paralisação de atividades típicas de Estado.

16 Global Financial Stability Report (GFSR) October 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2016/02/pdf/text.pdf>>. Acesso em 05/10/2016.

17 Estimativa baseada em projeções para o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro para 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

2.2.2. SUGESTÃO 2: EXCETUAR, DA LIMITAÇÃO DE GASTOS PROPOSTA, DESPESAS COM INVESTIMENTOS DESTINADOS AO COMBATE À CORRUPÇÃO, REAJUSTES, ENCARGOS SOCIAIS, INATIVOS, PROJETOS DE LEI COM CRIAÇÃO DE CARGOS E CUSTEIO DE OBRAS

Nobres Congressistas.

As **despesas com investimentos destinados às atividades de combate à corrupção** devem ser excetuadas da limitação de gastos proposta pela **PEC 241**. Como é sabido, a corrupção contribuiu fortemente para o atual cenário de dificuldade financeira vivido no Brasil: bilhões de reais foram desviados direta ou indiretamente devido ao amplo quadro de corrupção, conforme divulgado diuturnamente pela mídia, a exemplo da operação Lava Jato. Assim, os órgãos que atuam no combate à corrupção são responsáveis não somente pelo caráter preventivo, mas também por proporcionar que os recursos desviados possam ser recuperados para os cofres públicos.

Do mesmo modo, em respeito ao princípio da separação dos Poderes, devem também ser excetuados do limite de gastos proposto: **1) os reajustes** das despesas com pessoal e encargos sociais dos agentes públicos, estabelecidos em lei ou projeto de lei acordados com o Poder Executivo, para os exercícios de 2016 a 2019; **2) despesas com inativos e pensionistas;** **3) projetos de lei com criação de cargos e 4) custeio** de obras acabadas;

A exclusão, do limite de gastos, das despesas destinadas ao combate à corrupção, consistiria em iniciativa que beneficiaria os órgãos envolvidos.

De acordo com o Estudo Técnico 12/2016 realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (COFF-CD), o limite previsto na PEC 241 pode não ser suficiente para atender os reajustes destinados a agentes públicos (já concedidos ou acordados com o Poder Executivo). Dessa forma, ao elaborar a lei orçamentária e prover sua execução com esse limite, pode ocorrer a hipótese de se tornarem insuficientes para cumprir os reajustes autorizados até 2019.

Portanto, sugere-se que o **parágrafo 6º** do art. 102 do ADCT, sugerido pela Proposta de Emenda em análise, tenha a seguinte redação (**com a inclusão dos incisos VI a X**):

Art. 102 do ADCT.
.....



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

§ 6º Não se incluem nos limites previstos neste artigo:

- I - transferências constitucionais estabelecidas pelos art. 20, § 1º, art. 157 a art. 159 e art. 212, § 6º, e as despesas referentes ao art. 21, caput, inciso XIV, todos da Constituição, e as complementações de que trata o art. 60, caput, inciso V, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- II - créditos extraordinários a que se refere o art. 167, § 3º, da Constituição;
- III - despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral;
- IV - outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas; e
- V - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.
- VI - **despesas com investimentos destinados às atividades de combate à corrupção;**
- VII - **os reajustes das despesas com pessoal e encargos sociais dos agentes públicos, estabelecidos em lei ou projeto de lei acordados com o Poder Executivo, para os exercícios de 2016 a 2019;**
- VIII - **despesas com inativos e pensionistas;**
- IX - **projetos de lei com criação de cargos e**
- X - **custeio de obras acabadas.**

2.2.3. SUGESTÃO 3: MODIFICAÇÃO DO CRITÉRIO DE LIMITE, TROCANDO-SE A DESPESA REALIZADA PELA DESPESA PRIMÁRIA PREVISTA NO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR

De acordo com o texto original da Proposta de Emenda, o "caput" proposto ao art. 102 do ADCT prevê que "será fixado, para cada exercício, limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União".

Já de acordo com o § 3º proposto ao art. 102, cada um dos limites a que se refere o "caput" equivalerá: "I – para o exercício de 2017, à despesa primária realizada no exercício de 2016, conforme disposto no § 8º, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2016".

Respeitosamente, a despesa primária realizada promoverá um movimento de aumento de pagamentos sem qualquer planejamento ou qualidade do gasto, apenas para inflar o volume de limite que servirá de base para o exercício seguinte.

Outra dificuldade que poderá ser gerada pelo critério da despesa realizada é em relação aos projetos de lei de créditos adicionais que alteram o orçamento vigente. Em regra, esses créditos somente são aprovados pelo Congresso Nacional no final do exercício, não havendo tempo hábil para o pagamento de tais despesas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Portanto, propõe-se a **alteração do limite para a despesa primária prevista no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) do exercício anterior**, impondo maior segurança no planejamento orçamentário, não necessitando que o Órgão gaste apenas para manter o seu limite.

Desse modo, sugere-se que o **inciso I do parágrafo 3º** do art. 102 do ADCT, sugerido pela Proposta de Emenda em análise, tenha a seguinte redação:

*Art. 102.
.....*

§ 3º Cada um dos limites a que se refere o caput equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária prevista no PLOA do exercício anterior, conforme disposto no § 8º, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo -IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2016;

.....

2.2.4. SUGESTÃO 4: REDUÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO “NOVO REGIME FISCAL” PARA DEZ ANOS, COM REVISÃO A PARTIR DO QUINTO EXERCÍCIO, POR SE ACREDITAR QUE UM PRAZO TÃO LONGO (VINTE ANOS) PREJUDICARÁ OS ÓRGÃOS DE PODER E OS ÓRGÃOS TÍPICOS DE ESTADO (FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA)

De acordo com o texto original da Proposta de Emenda, o “caput” sugerido ao art. 101 do ADCT prevê que o “Novo Regime Fiscal” vigorará por **vinte exercícios financeiros**. Por sua vez, o parágrafo 7º estabelece que o Presidente da República poderá propor a alteração do método de correção a partir do **décimo exercício de vigência** do Novo Regime Fiscal.

Portanto, com fundamento nas razões acima apresentadas, sugere-se que o Novo Regime Fiscal vigore por **dez exercícios financeiros**, com revisão **a partir do quinto exercício**, por se acreditar que um prazo tão longo, de **vinte anos**, prejudicará suas atribuições constitucionais de Órgãos típicos de Estado, como o Ministério Público, com sérias limitações para a sua atuação em defesa do interesse público.

Desse modo, sugere-se que o **“caput”** e o **parágrafo 7º**, ambos do art. 101 do ADCT, sugerido pela Proposta de Emenda em análise, tenham a seguinte redação:

*Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Segurança Social, o Novo Regime Fiscal, que vigorará **por dez exercícios financeiros**, nos termos do art. 102 e art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transi-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

tórias.
(...)

§ 7º O Presidente da República poderá propor ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, vedada a adoção de Medida Provisória, alteração no método de correção dos limites a que se refere este artigo, para vigorar **a partir do quinto exercício de vigência** da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a Proposta de Emenda à Constituição (**PEC**) 241, de 2016, **respeitosamente**, por ser inconstitucional, está a merecer rejeição integral, com o posterior arquivamento. Subsidiariamente, acaso superada a alegação de inconstitucionalidade, sugere-se a adoção das emendas acima apresentadas (itens 2.2.1; 2.2.2; 2.2.3 e 2.2.4).

Brasília-DF, 07 de outubro de 2016.


NAYARA RODRIGUES DE OLIVEIRA
ASSESSORA ESPECIAL


GEORGE PEREIRA DE OLIVEIRA
ASSESSOR TÉCNICO

Aaprovo a Nota Técnica:


PETERSON DE PAULA PEREIRA
PROCURADOR DA REPÙBLICA
SECRETÁRIO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS