

NOTA TÉCNICA N.º 10/2016/CONAMP

Proposição: PEC nº 241/2016

Autor: Poder Executivo Federal

Ementa: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o Novo Regime Fiscal.

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP**, entidade representativa de mais de 16 (dezesesseis) mil Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público Brasileiro, vem, diante da tramitação, no Congresso Nacional, da **Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016**, expressar seu posicionamento sobre a matéria, fazendo-o nos termos seguintes:

I. INTRODUÇÃO

A **Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016**, de autoria do Poder Executivo Federal, institui o **Novo Regime Fiscal** no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para vigorar por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109, inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Essa proposta pretende estabelecer, para cada exercício, limite à despesa primária total de cada Poder ou instituição autônoma, que deve variar, de um ano para o outro, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, ou outro índice que venha a substituí-lo (art. 102, do ADCT¹).

1 § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste art. 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 IBGE, 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.

Com vigência prevista para vinte exercícios financeiros, o Novo Regime Fiscal poderá ser revisto por projeto de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, somente a partir do décimo exercício, sendo admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites, por mandato presidencial (art. 103, do ADCT).

No novel art. 104, do ADCT, preveem-se vedações ou restrições, na hipótese de descumprimento do limite individualizado de despesas para cada Poder ou órgão autônomo, a vigor até o final do exercício de retorno aos respectivos limites fixados pela norma. Tais sanções concentram-se na política remuneratória de agentes públicos, criação de cargos, empregos e funções, contratação de pessoal, criação de outras despesas obrigatórias, entre outras.

Ainda no escopo de controle das despesas primárias, 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, também de acordo com o IPCA, divulgado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo (art. 105, do ADCT).

Por força do art. 106, a ser acrescentado ao ADCT, a partir 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, corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido segundo a variação do IPCA.

De acordo com o art. 107, do ADCT, as disposições do Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o Erário, nem revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Por fim, os artigos 108 e 109, do ADCT², estabelecem inovações no processo legislativo, visando a assegurar a compatibilidade das proposições com a nova disciplina constitucional transitória de controle de gastos públicos.

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 *superavit* 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

2 Art. 108. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (NR)

Art. 109. 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 20 (vinte) dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. (NR)

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 [...]”³, 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.

É o que se demonstrará a seguir.

II. PEC Nº 241/2016 VERSUS SEPARAÇÃO DOS PODERES E AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS ESSENCIAIS À JUSTIÇA – INCONSTITUCIONALIDADES E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

A **separação dos poderes**, independentes e harmônicos entre si, constitui princípio fundamental da República Federativa do Brasil, estando previsto expressamente no art. 2º, da Constituição Federal de 1988.

A repartição das funções do poder político entre órgãos estatais distintos e independentes entre si há muito permeia o pensamento ocidental, desde John Locke (*Two treatises of government*, 1690), a Montesquieu (*L'Esprit des Lois*, 1748), tendo sido positivada no art. 16, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada no contexto da Revolução Francesa:

Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

A separação dos poderes traz ínsita a ideia de contenção do poder do Estado, figurando como instrumento de prevenção contra o abuso no seu exercício. Parte da premissa de que o poder somente pode ser limitado pelo próprio poder, emergindo daí o sistema dos *freios e contrapesos*, em cuja lógica são estabelecidas, no texto constitucional, restrições e interferências recíprocas entre os poderes do Estado.

Tamanha a relevância que o princípio enfocado assume para a conformação de nosso Estado Democrático de Direito, e para a consecução de seus objetivos fundamentais, que o Constituinte Originário sabiamente o inseriu no núcleo

3 EMI (Exposição de Motivos Interministerial) da Proposta da Emenda Constitucional em análise, subscrita pelos Ministros Henrique Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C1AAAF539F5D1531108D9B2E021AE550.proposicoesWeb1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em 17 out. 2016.

intangível das normas dele emanadas, nas denominadas cláusulas pétreas, alinhadas no §4º, do art. 60, da CF/1988:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
[...]
III - a separação dos Poderes; [...].

Evidenciada a fundamentalidade da separação e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, é de se volver a atenção para os pressupostos jurídicos e materiais para a concretização dessa diretiva.

Na arquitetura estatal, cada poder independente desempenha, de forma predominante, funções típicas, e, residualmente, algumas funções atípicas. Para tanto, precisa organizar e manter seus próprios serviços, quadro de pessoal, enfim, dispor da estrutura necessária para que possa se desincumbir de suas funções constitucionais.

Nesse sentido, o art. 99, da Carta Magna, assegura ao **Poder Judiciário** autonomia administrativa e financeira, devendo os tribunais elaborarem suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A mesma sistemática se aplica, em linhas gerais, aos órgãos incumbidos das funções essenciais à Justiça (Capítulo IV, do Título IV, da CF/1988).

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.

Como doutrina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o **sistema de proteção judicial dos direitos fundamentais** se baseia na ideia [...] de que um Poder cujos membros gozam de adequada independência, com um estatuto que lhes preserva a imparcialidade, habituados e vinculados à aplicação do Direito, constitui o melhor meio de preservar os direitos individuais, e mormente os fundamentais, contra o Executivo – e também, eventualmente, contra os particulares”⁴.

Para conferir ao Judiciário condições de bem desempenhar essa tarefa, a Constituição Federal “[...] cuida de estabelecer a independência do Poder Judiciário como instituição, dando a ele **autodireção por seus órgãos superiores, estrutura administrativa própria, dotações orçamentárias particulares etc** [...]”⁵ (grifou-se).

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**⁶ (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*, 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

4 Direitos Humanos Fundamentais. 12ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 104.

5 *Ib.* p. 144.

6 Regime Jurídico do Ministério Público. 6ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 147.

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 apeará-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 Nº 82/2016, da Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria Geral da República⁷:

[...] 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.

⁷ Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016.pdf>>. Consulta em 17 out. 2016.

III. PEC Nº 241/2016 VERSUS APLICAÇÃO MÍNIMA DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADES E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

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 subseqüentes 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 86/2015⁸, 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.

8 O art. 2º, da PEC nº 241/2016, revoga expressamente o art. 2º, da Emenda nº 86/2015.

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)⁹, 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 saúde¹⁰, 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

9 INSTITUTODE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a Efetivação do Direito à Saúde no Brasil. 2016. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf>. Acesso em 16 out. 2016.

10 Nesse aspecto, a Nota destaca que o gasto com saúde no Brasil (US\$ 591 per capita) é de 4 (quatro) a 7 (sete) vezes menor do que o de países que também possuem sistema universal de saúde, como Reino Unido (US\$ 2.766) e França (US\$ 3.360), e inferior mesmo ao de países da América do Sul nos quais o direito à saúde não é universal, como a Argentina (US\$ 1.167) e o Chile (US\$ 795).

questionamento sobre a dívida pública e seu regime de juros que representam, estes sim, a razão maior do comprometimento do Orçamento da União”¹¹.

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

11 Disponível em <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/fiocruz-divulga-carta-pec-241-e-os-impactos-sobre-direitos-sociais-saude-e-vida>>. Acesso em 18 out. 2016.

essas entidades, “[a] experiência mundial nos mostra que, sem investimentos consistentes e permanentes em educação, ciência, tecnologia e inovação, não há desenvolvimento econômico”¹².

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.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

¹² Disponível em <<http://abc.org.br/IMB/pdf/doc-7000.pdf>>. Acesso em 18 out. 2016.

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 Brasileiro¹³, 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.

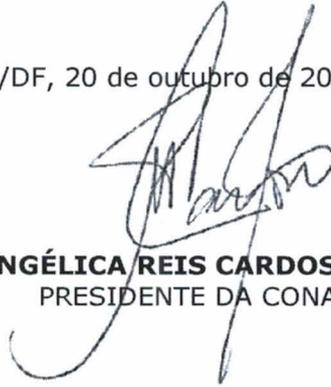
13 Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União - GNDH/CNPG, entre outros. Disponível em <<https://www.abrasco.org.br/site/2016/10/nota-tecnica-inconstitucionalidade-do-congelamento-dos-pisos-da-saude-e-da-educacao-na-pec-241/>>. Acesso em 19/10/2016.

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

V. CONCLUSÃO

Diante dessas breves considerações, que explicitam os vícios da **Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016**, e a sua contrariedade aos interesses e justos anseios da sociedade brasileira, **espera a Associação Nacional dos Membros Do Ministério Público – CONAMP a REJEIÇÃO da matéria pelo Congresso Nacional.**

Brasília/DF, 20 de outubro de 2016.



NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
PRESIDENTE DA CONAMP