

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

NELSON MARCHEZAN JÚNIOR, Deputado Estadual pelo Rio Grande do Sul e membro da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa, onde está sob exame o Projeto de Lei nº 277/2009, proposto pelo Ministério Público/RS, que reajusta o subsídio mensal dos Membros do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, solicita, com base no art. 130ª, §2º, inciso II da Constituição Federal e nos arts. 19, 125 e seguintes do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, providências desse Colendo Órgão, conforme a seguir expõe:

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF dedicou especial atenção às despesas de pessoal que, ao lado das despesas com o serviço da dívida, constituem a principal causa do desequilíbrio das contas públicas. Essas duas despesas consomem grande monta dos recursos financeiros do Estado, o que por sua vez reduz consideravelmente os investimentos, o desenvolvimento econômico e social.

Antes da edição da LRF existiam Estados membros que consumiam com a folha de pagamentos mais do que arrecadavam, gerando um déficit

nominal. Assim, um dos principais efeitos desta lei foi regradar o gasto de pessoal, a fim de estabilizar adequadamente os investimentos dos Estados. Gastava-se tanto na atividade-meio que pouco ou quase nada restava para a atividade-fim.

Para tornar possível a observância das restrições impostas a esse título, no âmbito nacional, a LRF estatuiu um amplo conceito do que seja despesa total com pessoal. Sem a uniformização de linguagem não haveria como examinar e analisar as despesas de pessoal em confronto com despesas de outras naturezas. Outrossim, esse conceito dado pelo caput do art. 18, válido nacionalmente, serve de parâmetro na fixação de limites de despesas de pessoal por esferas políticas e por Poder de que cuidam os artigos 19 e 20.

O art. 18 da Lei de responsabilidade Fiscal estabelece o seguinte conceito:

“Art. 18 - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

Os Relatórios da Gestão Fiscal no Rio Grande do Sul vem sendo elaborados com base em critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado através das orientações contidas na Informação TCE 43/2001, no Parecer Coletivo nº 2/2002 e na Informação TCE 24/2004, que excluem do montante de despesa líquida com pessoal os gastos com pensões, assistência

médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte, auxílio-creche, bolsa de estudos, auxílio-funeral, abono de permanência e o Imposto de Renda Retido na Fonte da remuneração dos servidores.

Comparando-se o exposto inicialmente, verifica-se que o conceito de gasto com pessoal trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não corresponde à interpretação dada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Esses critérios são contestados pela Secretaria do Tesouro Nacional, tendo inclusive ocasionado dificuldades para a obtenção do aval para o Estado por parte daquela Secretaria em virtude de empréstimo externo negociado no início do atual governo. Paralelamente, a LRF reconhece a competência da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, para a edição de normas gerais na consolidação das contas públicas (Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, § 2º).

2. DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Outro importante ponto a ser considerado e que não faz parte dos cálculos com despesa de pessoal anual, mas corresponde a um gasto aos cofres públicos diz respeito às “*despesas de exercícios anteriores*”.

No caso do Ministério Público, já foi pago no ano de 2009, entre janeiro e outubro, o montante de R\$44.128.561,78. Esse somatório corresponde, dentre outros, dos pagamentos retroativos da conversão da URV cumulada com juros moratórios, já contestado pelo Conselho Nacional de Justiça, quando da análise da forma de cálculo utilizada pelo Poder Judiciário e, no que diz respeito aos juros, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim decidiu o CNJ que “*Pode-se afirmar que a irregularidade praticada pelo TJRS foi não haver utilizado a média aritmética, prevista no art. 19 da Lei 8.880/94, quando da conversão dos vencimentos para URV*”.

A decisão teve como fundamento o relatório de fiscalização elaborado pelos técnicos do TCU que assim afirmaram:

...

1. *“Conversão indevida de Cruzeiro Real para URV, gerando majoração no vencimento básico de todos os magistrados (10,62%) e servidores (4,43%) em relação ao que lhes seria devido, caso fosse aplicada corretamente a MP 434/94, convertida na Lei Federal nº 8.880/94;*
2. *Posterior reconhecimento de direito à incorporação de diferença de URV – em desconformidade com o art. 19 da Lei 8.880/94 e com a interpretação atribuída a esta norma pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 1.797, 2.321 e 2.323 – resultando em novo acréscimo indevido aos vencimentos de todos os magistrados (16,12%) e servidores (11,98%).*

Em poucas palavras, pode-se afirmar que a irregularidade praticada pelo TJRS foi não haver utilizado a média aritmética, prevista no art. 19 da Lei 8.880/94, quando da conversão dos vencimentos para URV.

Até a folha de pagamento referente a agosto de 2009, considerando-se apenas os valores que ainda podem ser restituídos em conformidade com o art. 54 da Lei 9.784/99, o montante estimado percebido indevidamente por magistrados e servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul é de R\$ 1.395.520.694,18. Como o TJRS ainda não terminou de pagar os atrasados, não foi incluído nesse montante os seguintes valores pendentes de pagamento: no caso dos magistrados, juros moratórios referentes ao período de 05/94 a 12/96; no que se refere aos servidores, correção monetária referente ao período de 05/94 a 12/96 e o montante total dos juros moratórios.

Além disso, considerando que os vencimentos de todos os servidores ainda encontram-se indevidamente majorados em 11,98%, estima-se que o prejuízo anual seja de R\$ 111.953.981,90, podendo alcançar nos próximos cinco anos R\$ 559.769.909,51.

Portanto, tendo em vista a ressalva acima, o benefício financeiro estimado total desta fiscalização é de R\$ 1.955.290.603,69 (um bilhão novecentos e cinquenta e cinco milhões duzentos e noventa mil seiscientos e três reais e sessenta e nove centavos).”

Sendo assim, o Relator José Afonis Callou de Araújo Sá assim decidiu:

“... defiro medida de urgência, com fundamento no artigo 25, IX do RICNJ, na extensão proposta do Relatório de Auditoria do TCU, para determinar ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que suspenda o pagamento do percentual incorporado aos vencimentos dos servidores, a título de diferença de URV (11,98%), da correção monetária e dos juros moratórios sobre a diferença relativa a meses pretéritos, assim como de qualquer outra parcela decorrente dos processos administrativos mencionados nas Ordens de Serviço n. 03/1998-P, n. 04/2004-P e n. 05/2004-P.”

A Ministra do Supremo Tribunal Federal, em sede de Mandado de Segurança n. 28340, deferiu em parte o pedido formulado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul para:

“... suspender os efeitos do acórdão proferido pelo Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências 2007.10.00.001547-8 (fl. 35) e da decisão proferida pelo Conselheiro José Adonis Callou de Araújo Sá (fls. 37-46), até o julgamento final do mencionado processo administrativo, apenas e tão-somente quanto ao pagamento dos vencimentos e proventos mensais dos magistrados, servidores ativos e inativos e pensionistas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, excluindo-se da presente determinação futuros

pagamentos de eventuais diferenças atrasadas, correção monetária e juros moratórios, que deverão permanecer suspensos...”

Importante ressaltar que o item das despesas de exercícios anteriores corresponde ao pagamento de valores reconhecidos pela administração aos seus servidores e que não estão contempladas no percentual de gastos limitados com pessoal.

E mais! Em nenhum momento tal despesa sofre regulamentação por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal porque sequer integra os percentuais previstos e pagos dos exercícios anteriores. Ou seja, quando o órgão ou Poder estabelece referido pagamento ele não está contemplado em qualquer exercício, não fazendo parte do valor integrante do gasto com pessoal.

3. DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A INTERPRETAÇÃO DA STN

Como resultado, as exclusões admitidas pelo TCE/RS produzem uma redução na receita corrente líquida e na despesa líquida com pessoal desproporcional, especialmente no caso do Imposto de Renda Retido nas remunerações dos servidores. Em outras palavras, ao serem reduzidas a receita e a despesa pelo mesmo montante, a relação percentual se altera, diminuindo o limite das despesas em relação à receita, e não atingindo os percentuais prudenciais e máximos admitidos para cada Poder e órgão.

Estes limites são calculados pela distribuição efetivada pela LRF em seus artigos 19 e 20. No caso do Ministério Público estadual, o limite legal máximo é de 2%. Ultrapassado esse limite, a Lei determina a eliminação do percentual excedente, conforme disposto no art. 23:

*“Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o **percentual excedente terá de ser eliminado** nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”*

O art. 22 trata ainda da definição do limite prudencial, este estabelecido em 95% do limite legal, como um sinalizador dos gastos, a fim de que o órgão ou Poder atente para os gastos com pessoal, inclusive determinando, na forma do parágrafo único, as vedações, como a concessão de vantagens e a criação de cargos.

Pode-se demonstrar tal situação ao constatar os limites na Receita Corrente Líquida para o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul no 2º quadrimestre de 2009, conforme demonstrativo em anexo da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, que, a pedido da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, desde 2008 vêm calculando os limites da LRF sob os critérios da STN e do TCE/RS.

Conforme o demonstrativo em anexo, pela LRF, o Ministério Público Estadual possui limite prudencial de 1,90% e, o máximo, de 2,00%. No cálculo pelos parâmetros da Secretaria de Tesouro Nacional, o comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesa de pessoal no Ministério Público infringe a LRF, atingindo 2,14%. Pelo cálculo nos parâmetros vigentes no TCE/RS, esse valor não ultrapassa 1,71%.

No atual quadro, resta clara a discrepância de interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal entre o Tribunal de Contas do Estado e a Secretaria de Tesouro Nacional, o que tem permitido, com base no critério vigente (do TCE/RS), a expansão da despesa de pessoal para os órgãos que, sob outra circunstância (no caso sob a interpretação da STN) não teriam esta margem e não teriam amparo legal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, para a proposição de reajustes salariais ou criação de cargos e reestruturação de carreiras.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 22 é bem clara em sua definição:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são **vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

...

Portanto, a prevalência da interpretação do comprometimento em despesa de pessoal conforme o critério do TCE/RS, vem permitindo o amparo legal e a margem de expansão necessária para uma série de aumentos na despesa de pessoal para Poderes e órgãos autônomos do Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos. No entanto, esta interpretação, utilizada também por outros Tribunais de Contas estaduais, vem sofrendo contestações de outros órgãos, além da própria STN, dada sua incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A tendência de unificação da forma de cálculo das despesas totais com pessoal é evidente, a exemplo da decisão do Conselho Nacional de Justiça, no recurso administrativo n. 200810000017819, interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado de Goiás, conforme o voto do então Conselheiro Relator José Adonis Callou de Araújo Sá, nos exatos termos:

“Dou provimento ao recurso e julgo parcialmente procedente o pedido de providencias para RECOMENDAR aos Tribunais a estrita observância da disciplina do art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000 e das normas gerais para consolidação das contas públicas veiculadas no manual editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no tocante à fórmula de cálculo e parcelas que integram a despesa total com pessoal, exceto quanto a matéria objeto da ADI n. 3889”.

Com razão a atuação daquele Ministério Público de Contas que, no exercício de sua competência legal na tutela das finanças públicas estaduais, pediu providências ao CNJ requerendo a uniformização da forma de cálculo das despesas totais com pessoal no âmbito dos Tribunais de Justiça Estaduais.

No mesmo sentido foi a decisão no processo de controle administrativo n. 200910000041000 do também Conselheiro Relator José Adonis Callou de Araújo Sá:

*“Em face do exposto, **conheço parcialmente** do presente procedimento de controle administrativo e o julgo procedente para determinar ao Tribunal de Justiça do Amazonas a observância das normas do artigo 18 da LC 101/2000 e do Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no tocante à inclusão na **despesa total com pessoal** do somatório dos gastos com os **ativos, os inativos e os pensionistas.**”*

Assim, no momento em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul dirige-se a esta Casa Legislativa apresentando novo projeto de reajuste de seus subsídios, com previsão de impacto anual de 21 milhões de reais é importante ressaltar que, embora a análise do aspecto financeiro das proposições seja atribuição da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, é provável que no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça se faça a única discussão mais aprofundada do Projeto de Lei, visto que é praxe desta Casa Legislativa que os projetos de reajustes salariais tenham sua tramitação abreviada, utilizando-se a prerrogativa do art. 63 da Constituição Estadual, dentro da prerrogativa do nosso mandato legislativo, temos o dever de solicitar averiguação por parte deste Conselho Nacional do Ministério Público da legalidade da forma de cálculo utilizada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, nos termos do previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o fim de recomendar a adequação do cálculo com despesa de pessoal, nos termos do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porto Alegre, 27 de janeiro de 2010.

Nelson Marchezan Júnior
Deputado Estadual pelo Estado do Rio Grande do Sul