

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2016, que *dispõe sobre o subsídio do Procurador Geral da República.*

SF/16779.60727-01

I – RELATÓRIO

Encontra-se em análise na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 28, de 2016, do Supremo Tribunal Federal, que *dispõe sobre o subsídio do Procurador Geral da República.*

O PLC nº 28, de 2016, contém 4 artigos. No art. 1º da proposição é definido que o subsídio mensal do Procurador Geral da República, será de R\$ 36.713,88 (trinta e seis mil, setecentos e treze reais e oitenta e oito centavos), a partir de 1º de junho de 2016; passando a R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos), a partir de 1º de janeiro de 2017.

Já o art. 2º do PLC determina que as despesas resultantes da aplicação da proposta correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério Público da União. O art. 3º estabelece que a implementação do disposto na lei proposta observará o art. 169 da Constituição Federal. Finalmente, o art. 4º define que a lei proposta terá vigência na data de sua publicação.

A matéria foi distribuída para análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e posterior encaminhamento à CAE.

Na CCJ, foi relatada pelo Senador Valdir Raupp, que apresentou relatório concluindo pela aprovação do PLC nº 28, de 2016.

Em 7 de julho de 2016 apresentei voto em separado, contrário à matéria, por entender que, como o projeto trata de elevação de gasto com pessoal, ele se sujeita ao disposto no art. 169, § 1º da Constituição Federal, que exige autorização específica e prévia dotação orçamentária suficiente para atender ao aumento proposto e ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exige a apresentação de demonstrativos de impactos da despesa proposta.

Não obstante, no dia 10 de agosto de 2016, a CCJ aprovou o relatório favorável ao PLC nº 27, de 2016, seguindo a matéria para análise nesta CAE.

II – ANÁLISE

Conforme preceitua o art. 132, § 6º, inciso I, do RISF, é permitido ao membro da comissão que não concordar com o relatório dar voto em separado, o que fazemos nesta oportunidade.

Preliminarmente, cabem aqui questionamentos a respeito do atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os projetos de lei que resultem em aumento de despesa de pessoal.

Segundo seu art. 21, são nulos os atos que não tragam a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício da entrada em vigor e nos dois seguintes. Tudo deve ser acompanhado de memória de cálculo, já que a ausência das premissas e metodologia empregadas impede que o Congresso Nacional faça qualquer avaliação técnica da correção das estimativas apresentadas. Do contrário, nos tornaremos meros carimbadores dos valores apresentados.

Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 (LDO 2016) reitera e detalha as exigências da LRF, ao dispor:

Art. 98. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:



SF/16779.60727-01

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

Até o momento da discussão na CCJ não havia sido apresentado o demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta por órgão (art. 20 da LRF), destacando ativos, inativos e pensionistas. Tampouco havia sido apresentada a demonstração de que as novas despesas, conjugadas com a evolução legal das atuais despesas de pessoal, considerando as expectativas de novos provimentos, não resultariam na ultrapassagem dos limites de despesas com pessoal estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal

Temos que ressaltar que, quando oficiado, o Ministério Público da União encaminhou tempestivamente estas informações, o que permite que esta CAE possa analisar os impactos do presente projeto.

Da análise dos dados encaminhados, fica claro que há uma incorreção com relação aos valores utilizados como parâmetro da Receita Corrente Líquida (RCL). As projeções do Ministério Público da União encaminhadas à esta CAE utilizaram o valor estimado para 2016 presente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de junho/2016, ou seja, usam o valor de R\$ 809.684.334.000. No entanto, o art. 113, §10 da LDO **determina** que deve ser utilizada a RCL constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.

ART 113.

*§ 10. Para fins da avaliação demandada pela alínea “b” do inciso II do § 6º e cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, **será utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.***

No caso, o último Relatório de Gestão Fiscal disponível, de abril de 2016, traz um valor de RCL igual a R\$ 700,4 bilhões. Estes valores

SF/16779.60727-01

diferem em mais de R\$ 100 bilhões. **Isto representa uma diferença, a maior da RCL, de mais de 15% em relação ao que deveria ter sido utilizado, o que altera a aferição dos limites para despesas com pessoal.** Os valores adotados pelas projeções do Judiciário representam um crescimento de cerca de 20% da RCL em relação ao ano de 2015 o que, no atual contexto de crise econômica, todos sabemos que não é factível. Apenas a título de ilustração, dados divulgados pelo Tesouro Nacional, apontam uma queda real de 5% na receita líquida do Governo ou, se preferirem, uma elevação de apenas 4% em termos nominais.

Neste sentido, é necessário corrigir o valor da RCL utilizada para o valor de R\$ 700,4 bilhões, constante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º Quadrimestre de 2016, conforme determina a LDO 2016. De maneira correta, o relator da presente proposição nesta CAE considera o valor correto da RCL e atesta, por meio de cálculos próprios, que o limite prudencial estabelecido pela LRF não é excedido entre 2016 e 2020.

No entanto, utilizando-se os valores corrigidos, pode-se notar que o impacto estimado do reajuste proposto, como proporção da RCL, **cresce anualmente até 2019, quando ultrapassa o limite de alerta fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal para o Ministério Público da União,** o que, apesar de não ser impeditivo ao aumento proposto, deixa clara a necessidade de analisarmos com maior atenção as despesas com pessoal do MPU.

É importante lembrar, ainda, que o valor do subsídio mensal do Procurador Geral da República apresenta impactos, não só na União, mas também sobre os Estados.

No âmbito federal, o art. 93, inciso V da Constituição Federal traz a regra de vinculação entre os subsídios dos demais magistrados e os dos Ministros do STF:

Art. 93.

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal

SF/16779.60727-01

Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

SF/16779.60727-01

Já o art. 129, §4º define que:

Art. 129.

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

No caso dos estados, historicamente, tais reajustes seriam definidos por lei de cada Unidade da Federação. No entanto, a exemplo do que foi definido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o caso dos magistrados, também o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) decidiu que **o reajuste do subsídio do Procurador-Geral da República deve repercutir automaticamente na remuneração dos membros dos Ministérios Públicos estaduais**, fazendo necessário considerar esse impacto quando da apreciação desses projetos de lei.

Vale lembrar que a LDO 2016, em seu art. 113, §6º, também define que:

Art. 113

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

(...)

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

(...)

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

SF/16779.60727-01



Por sua vez, o artigo 20 da LRF, traz a repartição do limite permitido para despesas com pessoal entre os poderes e órgãos não só da esfera federal, mas também, das esferas estadual e municipal. **Desta maneira, tendo em vista a vinculação automática com remuneração do Ministério Público Federal e o disposto na LDO 2016, é necessário analisar o impacto do presente projeto de lei também sobre os Ministério Público dos estados.**

De acordo com estimativa elaborada pela Consultoria de Orçamento do Senado, **apenas a elevação dos subsídios dos membros dos Ministério Públicos estaduais irá gerar um impacto nos estados superior a R\$ 1,1 bilhão por ano.**

Segundo o disposto na LRF, o limite para despesas com pessoal do Ministério Público estadual é de 2% da Receita Corrente Líquida – RCL dos Estados. **No entanto, vários estados já estão descumprindo os limites ou estão muito próximos de fazê-lo, e poderão ultrapassá-los com a aprovação deste PLC nº 28, de 2016.**

Levantamento feito junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) mostra que, de acordo com as informações mais recentes disponíveis, o **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte** já ultrapassou o limite máximo fixado de 2%, apresentando despesa atual equivalente a 2,24% da RCL.

Quatro estados, Amapá, Goiás, Paraíba e Rondônia, já ultrapassaram o limite prudencial de 1,9% da RCL (equivalente a 95% do limite máximo). Outros **oito** estados, a saber: Maranhão, Santa Catarina, Ceará, Piauí, Tocantins, Minas Gerais, Roraima e Espírito Santo, já ultrapassaram o limite de alerta e estão muito próximos do limite prudencial.

Ou seja, mais da metade dos Estados que apresentam informações fiscais disponíveis já estão com despesas de pessoal de seus Ministérios Públicos acima do limite de alerta. A aprovação do reajuste proposto no PLC nº 28, de 2016, irá agravar esta realidade.

Vale lembrar que a LRF, em seu art. 22, parágrafo único, determina que, uma vez ultrapassado o limite prudencial, ficam vedados a concessão de reajustes, criação de cargos e contratação de pessoal a qualquer título, dentre outras restrições ali descritas.

LRF, Art. 22.

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;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

É importante ressaltar que, ao tratar das questões financeiras atinentes aos entes da Federação, o Senado Federal tem adotado o posicionamento de não permitir que atos da União possam aumentar encargos para os demais entes da Federação.

A exceção a esta regra seria nos casos em que houvesse a previsão de transferência de recursos financeiros em montante suficiente para o custeio dos eventuais encargos transferidos. Exemplos de posicionamentos neste sentido foram as aprovações, no Plenário do Senado Federal, das Propostas de Emenda à Constituição nº 84, de 2015, e nº 128, de 2015.

SF/16779.60727-01

A PEC nº 84, de 2015, propõe a inclusão de parágrafos ao art. 167 da Constituição Federal dispondo que:

§ 6º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º

Ora, aprovar o reajuste proposto aos subsídios do Procurador Geral da República, em um contexto de crise fiscal sem precedentes, sem considerar os seus efeitos sobre os demais entes da federação seria um contrassenso.

Há muito pouco tempo, recebemos nesta CAE representantes do Ministério da Fazenda que nos mostraram um grave diagnóstico sobre a economia brasileira. A despesa pública do Brasil, em relação ao PIB, já é mais elevada do que a da média dos países desenvolvidos. E, nos últimos anos, apesar da queda da receita líquida do Governo Central, as suas despesas continuaram subindo.

Tudo indica que estamos caminhando para termos quatro anos seguidos de rombos fiscais. Espera-se um déficit primário de até R\$ 170,5 bilhões para 2016 e de até R\$ 139 bilhões em 2017. Neste contexto, é fácil notar que o dinheiro necessário para o pagamento dos reajustes não existe no caixa do governo, exigindo que o mesmo seja financiado, ou por mais impostos, ou por mais dívida.

O resultado do desastre econômico pelo qual estamos passando é a deterioração de todos os indicadores fiscais e o aumento da inflação e do desemprego. Estamos vivenciando a maior recessão brasileira dos séculos

SF/16779.60727-01

XX e XXI, uma crise econômica com cifras semelhantes às de um pós-guerra!

Nesta situação, a maior parte da população brasileira não está lutando por reajustes, mas sim para manter os seus empregos. De acordo com o IBGE, a taxa de desemprego continuou aumentando no segundo trimestre de 2016, atingindo 11,3%. São quase 12 milhões de desempregados!

A conjuntura econômica atual de grave crise exige a necessidade de um sacrifício compartilhado por toda a sociedade, inclusive da parcela mais bem remunerada do setor público, que não sofre as mazelas do desemprego, em função da estabilidade.

O Congresso deve se pautar pela realidade e pelos clamores da sociedade e não ceder às pressões de grupos corporativos organizados.

A realidade dos estados, infelizmente, também se apresenta delicada. Vários já estão atrasando ou parcelando salários. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, decretou estado de calamidade pública por conta de sua situação financeira. Uma nova renegociação de dívidas estaduais está sendo feita em busca de um alívio temporário para as finanças estaduais. É com esta realidade que precisamos trabalhar.

Mesmo considerando a inegável importância de remunerarmos de maneira adequada o chefe do Ministério Público Federal, não podemos deixar de considerar que isto significaria impor ônus adicional às já combalidas finanças estaduais.

Novamente não podemos nos esquecer que não estamos falando apenas do aumento para o Procurador Geral da República. Tampouco estamos falando de um aumento com impacto apenas na União. Estamos falando, sim, de mais um exemplo de um complexo sistema de vinculações automáticas nas diversas esferas de governo.

É chegada a hora de rediscutirmos todas estas vinculações salariais. Se continuarmos a ignorar esta realidade, estaremos caminhando a passos largos para um país em que temos muitos direitos, mas que não há recursos para honrá-los!

SF/16779.60727-01

III – VOTO

Diante do exposto, e considerando o art. 113 da LDO 2016, voto
pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2016.

Sala da Comissão,

Senador RICARDO FERRAÇO


SF/16779.60727-01