

## Limites percentuais da Lei de Responsabilidade Fiscal e limitação da atuação do Ministério Público.

Olympio de Sá Sotto Maior Neto\*

O Ministério Público Brasileiro, enquanto instituição constitucionalmente incumbida de defender a ordem jurídica, não pode por certo se permitir vítima de qualquer ilegalidade que venha colocar em risco a efetivação de suas relevantes funções, especialmente aquelas pertinentes à defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, assim como do próprio regime democrático.

Em razão disso é que a presente tese pretende colher a manifestação dos participantes do XVI Congresso Nacional do Ministério Público no sentido de querer ver declarada – o quanto antes – a inconstitucionalidade do art. 20, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que na prática já significa (ou mais cedo ou mais tarde virá a significar) impossibilidade da plena realização das missões institucionais do Ministério Público e, de conseqüência, atingindo significativamente sua importante e indelegável contribuição para o propósito republicano de, no Brasil, restar instalada uma sociedade livre, justa e solidária, erradicadas a pobreza e a marginalização.

Como a realidade cotidiana está a demonstrar, o Ministério Público vem se dedicando permanentemente ao objetivo de que todos os brasileiros possam vir a exercer os direitos elementares da cidadania (conforme, aliás, prometido na nossa Constituição Federal), atuando assim para que a Justiça seja não o espaço de manutenção do *status quo* vigente mas, ao contrário, campo de luta determinante para a instalação de uma sociedade forjada a partir dos ditames da **igualdade**.

O compromisso do Ministério Público com a busca da **isonomia material** – e a conseqüente opção preferencial em favor dos excluídos socialmente – significa seu afastamento definitivo das origens de patrocinador dos interesses dos reis e dos poderosos para se constituir no mais legítimo defensor dos interesses da sociedade, com a visão clara de que tal missão implica defender, prioritariamente, as camadas despossuídas e empobrecidas, vítimas da exploração e da opressão.

A partir do **ponto de mutação** identificado na incumbência constitucional de **defesa do regime democrático** (conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988), os membros do Ministério Público – diga-se, por dever de ofício – abandonaram a condição de singelos despachantes processuais (ou burocratas do direito) e assumiram o papel de **agentes políticos** de transformação, com a obrigação de intervir positivamente na realidade social.

A Instituição não mais tem como dístico principal o da *dura lex cede lex*, próprio do tempo em que era mero agente do Poder Executivo a fiscalizar os atos do Poder Judiciário e velava pela efetiva aplicação inclusive das leis injustas. Agora a atividade dos Procuradores e Promotores de Justiça apresenta como indicador funcional o das práticas sociais democráticas, realizando reflexão acerca do conteúdo ideológico das normas jurídicas

(afastando o mito de que as leis correspondem sempre ao interesse geral e significam, sempre, a arte do bom e do equitativo, de dar a cada um o que é seu, do justo) e dando prevalência à efetivação daquelas que digam respeito aos interesses da grande maioria da população, concretizando-as no sentido da sua libertação (impedindo dessa maneira que as leis de maior alcance social acabem letras mortas, tratadas como singelas declarações retóricas ou exortações morais e, por isso mesmo, postergadas na sua concretização, quando não relegadas ao abandono).

Nessa linha, privilegia medidas de caráter preventivo com a utilização dos inquéritos civis e das ações civis públicas para a promoção dos interesses difusos e coletivos, especialmente aqueles relacionados à defesa dos direitos da criança e do adolescente, da pessoa portadora de deficiência e do idoso, ao patrimônio público, à segurança do trabalhador, ao meio ambiente e ao consumidor. Levando em conta o interesse público primário, zela pelo efetivo respeito por parte dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo, quando necessário, medidas administrativas ou judiciais para a salvaguarda dos princípios da legalidade, economicidade, moralidade e eficiência. Na área criminal, prioriza o combate à chamada criminalidade do “colarinho branco” que, de regra, escapava de toda investigação e punição, em especial os delitos contra o patrimônio público e a administração pública, como os de corrupção e de sonegação. Amplia sua atuação no processo eleitoral de modo a impedir que o exercício do direito do voto acabe transmutado em abjeto produto do abuso do poder econômico ou do indevido uso da máquina administrativa.

Tal opção ideológica – que repele pretensa neutralidade cuja tendência era a manutenção dos privilégios estabelecidos numa sociedade extremamente injusta, fazendo agora por internalizar no espaço da Justiça os interesses maiores da população, valorados pela

ótica daqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade e afastados da possibilidade real de vida digna – não implica, insista-se, postura de subversão em relação aos primados do Direito, mas, exatamente ao contrário, corresponde ao estrito cumprimento do dever institucional inscrito nas Constituições e na legislação ordinária.

Todavia, o embate contra o Estado que viola os direitos estabelecidos no ordenamento jurídico, bem assim contra os políticos corruptos, os funcionários públicos peculatórios, os empresários que sonegam os recursos necessários à efetivação das políticas sociais públicas, entre outros atingidos pela competente atuação do Ministério Público, desencadeia **reação** que visa impedir ou embaraçar suas regulares atividades.

Da pretendida “lei da mordaza” (que impediria a Instituição de cumprir com o dever democrático de prestar contas da gestão que realiza em relação aos significativos valores sociais e individuais cuja guarda lhe foi constitucionalmente confiada), passando pela tentativa de impedir investigação criminal diretamente pelos agentes do Ministério Público, a criação da exigência de nos crimes fiscais se esgotar a esfera administrativa antes da persecução penal ou a ampliação ilegal dos limites do foro privilegiado ou, ainda, o estabelecimento do juízo de prelibação nas ações referentes à improbidade administrativa, tudo resta destinado a tornar tibia a atuação dos Promotores e Procuradores de Justiça, demonstrando o quanto assusta a alguns um Ministério Público forte e atuante.

Desse contexto de ações direcionadas a tornar o Ministério Público desarvorado ou demitido de seus encargos institucionais, avulta em importância a manobra – absolutamente marcada por inconstitucionalidade – que deu origem ao anteriormente mencionado art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000.

É que, em seu inc. I, letra *d* e inc. II, letra *d*, o referido art. 20, da Lei Complementar nº 101, faz por limitar, em percentual fixo e perene, a despesa com pessoal do Ministério Público da União e dos Estados (vale dizer, em 0,6% e 2% dos limites globais, respectivamente), a pretexto de regulamentação do art. 169, da Constituição Federal (que apresenta o seguinte conteúdo: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”).

Inicialmente – e desde logo – necessário argüir que a citada regra jurídica encontra-se maculada por **inconstitucionalidade formal**, porquanto, quando do processo legislativo, não se obedeceu ao procedimento previsto no art. 65, par. único, da Constituição Federal, no sentido de que, sendo o projeto de lei emendado na Casa revisora, deve voltar à apreciação da Casa iniciadora.

*In casu*, como se sabe, o Projeto de Lei Complementar nº 18, que teve início na Câmara dos Deputados, estabelecia, também no seu art. 20, que “a repartição dos limites globais do artigo anterior (ou seja, art. 19: “Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder ... I – União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento) ...”), **caso não seja fixada na lei de diretrizes orçamentárias**, não poderá exceder os seguintes percentuais ...”.

Como se verifica – e por certo para não violar o princípio federativo – a aplicação dos percentuais máximos previstos no art. 20, do Projeto de Lei Complementar nº 18, comparecia apresentando caráter absolutamente **supletivo**, isto é, caso não tivessem sido fixados outros na lei de diretrizes orçamentárias.

Ocorre que, sob a falsa justificativa de mera “retificação de incorreção de linguagem”, a Casa Revisora (ou seja, o Senado Federal) aprovou emenda suprimindo a expressão “caso não seja fixada na lei de diretrizes orçamentárias”, retirando aquilo que era da essência da regra, vale dizer, a incidência de seus percentuais somente por **exceção**.

Na seqüência, decorrente da desobediência ao comando que determinava o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora (e que importou, sem dúvida, **inconstitucionalidade formal**), adveio veto presidencial ao § 6º, do mesmo art. 20 (com a seguinte redação: “Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente”), que, diga-se, só se mostrou possível face à “retificação de incorreção de linguagem” procedida no Senado Federal, já que o art. 66, § 2º, da Constituição Federal, prevê que “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”.

Insista-se, a **mudança substancial** realizada pelo Senado Federal em relação à regra aprovada na Câmara dos Deputados é que permitiu o **veto parcial** do Presidente da República, alterando também substancialmente o comando então estabelecido de que – dada a autonomia prevista constitucionalmente – cada ente federativo, observadas as suas realidades e peculiaridades, ditaria a repartição da receita orçamentária nas suas respectivas **leis de diretrizes orçamentárias**, somente incidindo os limites indicados no art. 20, em casos de **omissão** das mesmas.

Enfim, com a emenda do Senado Federal ao art. 20 (sem o retorno do projeto de lei à Câmara dos Deputados) e subsequente veto presidencial ao seu § 6º, aquilo que era previsto como **exceção**, prevalente apenas quando houvesse omissão das respectivas

leis de diretrizes orçamentárias, acabou se transformando em **regra absoluta** e, indisputavelmente, viciada por inconstitucionalidade na sua formação.

Também de gritante **inconstitucionalidade** – já agora de caráter **material** – padece o multicitado art. 20, da Lei Complementar n° 101/2000, porquanto faz por ferir o **princípio federativo** ao tempo em que viola a **autonomia** dos entes federados de **gerir suas receitas próprias**, uma vez atendidos os **limites globais** para despesas com pessoal referidos no art. 169, da Constituição Federal (correspondente a 60% para os Estados e Municípios, nos exatos termos do art. 19, também da Lei Complementar n° 101/2000).

Vale dizer, ao estabelecer regra de vinculação absoluta – e não de índole subsidiária, como no texto original oriundo da Câmara dos Deputados – traçando os percentuais para **obrigatória repartição** dos limites globais referentes aos gastos com pessoal no âmbito dos Estados e dos Municípios, restou inapelavelmente violada a autonomia dos **entes federados**, invadindo-se a esfera de competência dos mesmos e impedindo que a fixação dos respectivos percentuais se desse, nas **leis de diretrizes orçamentárias**, a partir das exigências ditadas pelas diversas realidades que apresentam.

Extrapolou-se a permissão contida no art. 169, da Constituição Federal, bem como se invadiu a autonomia dos Estados e dos Municípios que, enquanto entes federados, possuem idêntica capacidade política – e apresentam igual nível hierárquico – quando se trata de atuação dentro de suas competências, notadamente a de poder definir suas necessidades no momento da repartição das receitas orçamentárias.

De igual sorte, cuidando-se agora especificamente do Ministério Público, emerge claro que também a sua autonomia, diga-se constitucionalmente assegurada (art. 127,

§ 2º, da CF), acabou mortalmente atingida quando o art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, impôs o limite máximo para sua despesa de pessoal.

Ora, se constitucionalmente é assegurado ao Ministério Público autonomia para “propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira”, bem como a elaboração da sua proposta orçamentária “dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 127, §§ 2º e 3º, da CF), qualquer outra limitação quanto à destinação de seu percentual orçamentário (e uma vez atendido os limites com despesa de pessoal definidos na lei de diretrizes orçamentárias) importa colisão frontal com a sua autonomia administrativa e financeira, além de indevidamente se impedir na prática a formulação e execução de uma política institucional que venha a atender às suas finalidades constitucionais e, ao mesmo tempo, às exigências do interesse geral a que está vinculado.

As distorções produzidas pelo malfadado e inconstitucional art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, já estão a produzir situações nefastas, como a de Promotores de Justiça que, diante da inviabilidade do provimento de novos cargos, respondem simultaneamente por mais de uma Comarca (duas, três ou quatro, em alguns casos conhecidos), restando sua atuação absolutamente aquém das possibilidades de intervenção positiva na realidade social que, como já se disse, deve transformar a partir da busca de efetivação dos direitos elementares da cidadania.

Tomando-se como exemplo o Estado do Paraná, a situação pode ser ainda mais absurda, ao tempo em que a lei de diretrizes orçamentárias está a estabelecer um percentual de 3,7% (três vírgula sete por cento) para o Ministério Público, sendo que, todavia

e diante do inconstitucional comando do art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, as despesas com pessoal estão limitadas em 2% (dois por cento). Ou seja, possível a utilização dos recursos orçamentários a nós destinados para construção de prédios, compra de automóveis, etc., mas não para a ampliação dos recursos humanos indispensáveis à atividade fim de nossa Instituição que é – através da atuação de Procuradores e Promotores de Justiça, bem como dos seus serviços auxiliares – intervir na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Além de tudo isso, considerado que o art. 20, da Lei Complementar 101/2000, estabelece o percentual **fixo e imutável** de 2%, convém alertar que – se restar efetivamente computado, como querem alguns, também os proventos dos inativos para o limite das despesas com pessoal – aí sim, em pouco ou mais tempo, estará o Ministério Público totalmente inviabilizado, vez que não poderá proceder a substituição dos seus agentes e servidores aposentados.

Tratando-se de alerta, é bom registrar que todas as considerações aqui levadas a cabo também dizem respeito ao Poder Judiciário, cujo destino não será diferente do Ministério Público.

Nesse passo as perguntas são retomadas: Por que assusta a alguns um Ministério Público e um Poder Judiciário fortes e atuantes ? A quem interessaria um Ministério Público e um Poder Judiciário tíbios, desarvorados, demitidos de seus encargos constitucionais ?

Sem querer identificar responsáveis exclusivos, vale anotar que no País já se fez sentir o sopro dos ventos da hipocrisia neoliberal travestida de globalização da economia,

tendente a transferir os foros das decisões políticas, sociais e econômicas dos espaços da soberania estatal para os escritórios encarpados de grupos transacionais ou multinacionais.

Na busca da diminuição do “custo Brasil”, pretende-se o aumento da produção sem a ampliação de empregos, pois, afinal, o trabalhador excluído será mero detalhe nesse novo mecanismo de dominação, que irá certamente, em nome da “modernidade”, encaminhar à exploração e opressão ainda um maior número de brasileiros.

Com o discurso do “Estado Mínimo”, aposta-se no Estado **nulo**, que não cumpre com seu papel institucional e indelegável de garantir a todos possibilidade de exercício dos direitos fundamentais da pessoa humana, determinando o aumento dos brasileiros sem-trabalho, sem-teto, sem-terra, sem-saúde, sem-educação, sem-cultura, enfim, sem oportunidade de vida digna.

Daí o festejo pelo aumento do superávit primário, mesmo diante da falta de médicos, professores, funcionários públicos em geral (valendo anotar que o emprego público no Brasil corresponde a apenas 8,5% do total de empregos, enquanto nos Estados Unidos ele corresponde a 16% e na França a 27%) ou a fato de estar o governo federal se vangloriando do pagamento da dívida externa, sem se preocupar com a sua trágica dívida social (lembrando que um mês de pagamento dos juros da dívida externa corresponde ao gasto anual de todo o Sistema Único de Saúde e que quinze dias correspondem ao gasto anual com educação).

No que diz respeito ao ordenamento jurídico, almeja-se atacar direitos sociais significativos – produtos do processo brasileiro de civilização – fazendo-se por usar a artimanha inicial da desconstitucionalização para, em seguida, impor a deslegalização.

Para tudo isso, certamente que a Instituição a quem incumbe a defesa do regime democrático, bem assim aquela a quem cabe prestar a tutela jurisdicional na rota da implementação das leis de maior alcance social (vale dizer, as instituições que devem impedir o retrocesso jurídico capaz de inviabilizar o estabelecimento de uma sociedade mais justa), não restarão privilegiadas pelas ações da “mão invisível do mercado”, mas sim farão por experimentar todas as dificuldades criadas para impedir o seu regular e eficaz funcionamento.

Aliás, na antevisão dos prejuízos possíveis às atividades do Poder Judiciário e do Ministério Público a partir da sistemática instituída pelo art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, a própria Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, veio a estabelecer que “o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população” (art. 93, inc. XIII, da CF), regra essa que também se aplica ao Ministério Público por força do art. 129, § 4º, da Constituição Federal e conduz à interpretação de que, dada a relevância das suas funções no Estado de Direito Democrático, ambas as Instituições devem estar estruturadas (principalmente no que tange a recursos humanos) de molde a atender à demanda da população pelos seus serviços, sem sofrer qualquer limitação que não seja aquela advinda da lei de diretrizes orçamentária.

Seja lá como for, independente dos motivos e forças que ditaram o aparecimento no mundo jurídico do **inconstitucional** art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, o que se quer é que os órgãos representativos do Ministério Público Brasileiro (quais sejam, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP), contando com a intervenção do Poder Judiciário e de segmentos representativos da sociedade civil, desenvolvam o maior – e melhor – dos esforços no sentido do mais rápido julgamento da ADI 2261, ajuizada pela CONAMP em agosto de 2000, de modo a não permitir que seus efeitos deletérios possam continuar a causar

prejuízo na nossa atuação funcional, bem como na credibilidade por nós alcançada (diga-se, mediante extrema dedicação e reconhecida competência) perante a nação brasileira.

#### CONCLUSÕES :

1) O art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, por estar eivado de inconstitucionalidade formal (decorrente do descumprimento, quando de sua formação, da regra prevista no art. 65, par. único, da Constituição Federal) e também de inconstitucionalidade material (consistente em violação ao princípio federativo), deve ser, o quanto antes, extirpado do nosso ordenamento jurídico.

2) Cuidando-se especificamente do Ministério Público, emerge claro que a sua autonomia (diga-se, constitucionalmente assegurada pelo art. 127, § 2º, da CF), também acabou mortalmente atingida quando o art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000, impôs o limite máximo para a despesa de pessoal, significando na prática impossibilidade da plena realização das suas funções institucionais e, de conseqüência, atingindo significativamente sua importante e indelegável contribuição para o propósito republicano de, no Brasil, restar instalada uma sociedade livre, justa e solidária, erradicadas a pobreza e a marginalização.

3) Os órgãos representativos do Ministério Público Brasileiro (quais sejam, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP), contando com a intervenção do Poder Judiciário e de segmentos representativos da sociedade civil, devem desenvolver o maior – e melhor – dos esforços no sentido do mais rápido julgamento da ADI 2261 (ajuizada pela CONAMP em agosto de 2000), de modo a não permitir

que seus efeitos deletérios possam continuar a causar prejuízo na nossa atuação funcional, bem como na credibilidade por nós alcançada perante a nação brasileira.

\* Procurador de Justiça

Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/eventos/05olympio1.doc>

Acesso em: 29 de março de 2007