



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo
nº 0.00.000.001210/2012-67
Conselheiro Nacional Jarbas Soares Júnior

Procedimento de Controle Administrativo - PCA

Nº 0.00.000.001210/2012-67

Relator: Conselheiro Jarbas Soares Júnior

Requerente: Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul - AMPRS

Requerido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

VOTO

O Conselheiro Nacional **JARBAS SOARES JÚNIOR** (Relator):

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo por meio do qual a **Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul - AMPRS**, devidamente representada nos autos, pleiteia a revisão de ato da Procuradoria-Geral de Justiça daquele Estado que, ao indeferir requerimento formulado pela AMPRS (fl. 127), não reconheceu como legítimo o pagamento retroativo, em favor dos associados da requerente, *“das diferenças entre os vencimentos já adimplidos e o valor que resultaria da percepção do limite mínimo constitucional no patamar de 90% do subsídio dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, referente ao cargo de Procurador de Justiça, observado o*

Sede: Setor de Administração Federal Sul - SAFS, Quadra 2, Lote 3, CEP 70070-600
Telefone nº (61) 3366-9100 e Fax nº (61) 3366-9152



escalonamento de 10% entre as entrâncias, desde 1º de janeiro de 2005 até 28 de fevereiro de 2009” (fl.30).

A Associação requerente fundamenta sua pretensão na tese de que a Lei Federal nº 11.144/2005, ao fixar o subsídio do Procurador-Geral da República, estabelecendo a retroatividade de seus efeitos financeiros para 1º de janeiro de 2005, teria gerado não apenas para o Ministério Público da União, senão também para os Ministérios Públicos de todos os Estados Federados, a obrigação de pagar a seus respectivos membros, retroativamente àquela data, o mínimo constitucional previsto no art. 93, inc. V, aplicável ao Ministério Público por remissão do art. 129, § 4º, todos da CF/88¹, a despeito de a Lei nº 12.911/2008, do Estado do Rio Grande do Sul, ter previsto expressamente a irretroatividade dos valores do subsídio dos membros do *Parquet* gaúcho, fixados em parcela única, conforme previsão dos mencionados dispositivos constitucionais.

Isto porque, a seu juízo, tendo em vista o caráter nacional, uno e indivisível do *Parquet*, o subsídio do Procurador-Geral da República deveria ser tomado como parâmetro para o escalonamento remuneratório no âmbito de todo o Ministério Público brasileiro, o que, a toda evidência, não ocorrera no Estado do Rio Grande do Sul.

1 Art. 93 Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a 95% (noventa e cinco por cento) do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal 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 10% (dez por cento) ou inferior a 5% (cinco por cento), nem exceder a 95% (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.

(...)

Art. 129

(...)

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



Assim, defende que a mencionada lei federal seria, na verdade, de alcance nacional, conferindo eficácia plena aos citados dispositivos constitucionais que estipularam os critérios de escalonamento remuneratório para os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público da União e quase todos os estados.

Argumenta, ademais, que a autonomia dos Estados-membros deve ser relativizada em face da unidade nacional do Ministério Público, a qual deve ser considerada, segundo sua compreensão, também no que se refere à questão remuneratória.

Colaciona, ainda, precedente deste Conselho Nacional que, à época, reconheceu, a título indenizatório, o direito à percepção dos subsídios pelos respectivos Conselheiros, desde a instalação do Órgão.

Pugna, ao final, pela declaração de inconstitucionalidade da segunda parte do art. 4º da Lei estadual nº 12.911/2008², pois entende que o legislador gaúcho excedeu de suas competências ao dispor sobre o marco inicial do regime de subsídio no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Em face de todos esses motivos, requer a Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul que:

“c) por fim, sejam julgados procedentes os pedidos contidos no presente PCA para, nos termos do art. 111, II, do RICNMP, ser desconstituído e revisto o ato impugnado, dada a afronta ao princípio da legalidade administrativa e, em geral, aos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, da CF/88), em

2 Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, **produzindo seus efeitos a partir de 1º de março de 2009.**



razão dos argumentos acima aduzidos e, por conseguinte:

1. seja reconhecido, em favor dos associados da Requerente, o direito à percepção retroativa das diferenças entre seus vencimentos já adimplidos e o valor que resultaria da percepção do limite mínimo constitucional no patamar de 90% do subsídio do Ministro do Superior Tribunal de Justiça referente ao cargo de Procurador de Justiça, observado o escalonamento de 10% entre as entrâncias, desde 1º de janeiro de 2005 até 28 de fevereiro de 2009.
2. seja determinado ao MPRS o pagamento administrativo dos créditos decorrentes do pedido acima especificado, com a incidência da devida correção monetária e juros moratórios, observadas as disponibilidades orçamentárias da instituição.” (fls. 30/31).

Após regular autuação e distribuição do feito, officiei o eminente Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, para que, querendo, prestasse as informações que entendesse cabíveis acerca do feito, notificando por edital, ademais, nos termos do art. 110, parágrafo único, do antigo RICNMP, eventuais interessados para que se manifestassem no prazo de 15 (quinze) dias.

Em resposta, vieram aos autos os documentos de fls.141/164, pelos quais o Chefe Institucional do *Parquet* gaúcho reiterou os fundamentos que justificaram o indeferimento do pleito da requerente no âmbito daquela unidade ministerial, juntando cópias de pareceres que embasaram, na origem, a decisão combatida.

Ao compulsar tais documentos, verifico, de fato, que requerimento similar ao ora apreciado foi formulado pela requerente no âmbito do *Parquet* gaúcho e deu ensejo à instauração do procedimento n.º 00001.01496/2010-5, sendo tal expediente submetido, de início, à apreciação da Assessoria Jurídica da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos do MP/RS.

Na ocasião, o aludido órgão de assessoramento, a partir de uma interpretação sistemática dos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 48, XV, 93, V, 128, § 5º, c, e 129, §



4º, todos da Constituição Federal de 1988, concluiu que “*a implantação do sistema remuneratório por subsídio dependia de promulgação de lei de iniciativa do Ministério Público de cada unidade da federação*”, o que só foi atendido, no âmbito do Rio Grande do Sul, com a entrada em vigor da Lei estadual nº 12.911/2008, razão pela qual se manifestou, ao final, pelo indeferimento do pedido da requerente.

Posteriormente, o procedimento instaurado para apreciar o pleito da requerente culminou com a decisão de indeferimento do Procurador-Geral de Justiça em exercício, Daniel Sperb Rubin, que adotou, como razões de decidir, os fundamentos declinados no mencionado parecer jurídico.

É o relato do necessário.

Decido.

Conforme disposto no art. 130-A, § 2º, inc. II, da Constituição Federal de 1988, compete a este Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outras atribuições, apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, de ofício ou mediante provocação, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas.

No presente caso, são questionados os fundamentos de ato decisório da Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul que não reconheceu o direito invocado pela requerente ao pagamento retroativo, em favor dos membros do *Parquet* gaúcho, das diferenças entre os valores já adimplidos pela Instituição e os que seriam percebidos se fosse observado, de forma retroativa, o escalonamento remuneratório



estipulado pelo art. 93, V, tomado em referência pelos arts. 128, § 5º, inc. I, c, e 129, § 4º, todos da Constituição Federal de 1988, para fins de aplicação ao Ministério Público.

Cumpre analisar, portanto, se o pagamento das verbas reclamadas pela requerente é devido aos membros do *Parquet* gaúcho desde 1º de janeiro de 2005, por simetria ao disposto na Lei Federal nº 11.144/2005³, que fixou o subsídio do Procurador-Geral da República (tese da requerente); ou em observância ao comando específico da Lei estadual nº 12.911/2008, que fixou os valores da remuneração, por subsídio, aos membros do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1º de março de 2009 (tese do requerido).

Ao fazer uma profunda apreciação das teses já relatadas e cotejar os argumentos apresentados pelas partes interessadas à luz da disciplina normativa aplicável ao caso *sub examine*, não consegui vislumbrar, talvez por incapacidade em compreender o fenômeno ali suscitado, a plausibilidade da pretensão ora deduzida pela requerente, embora bastante sedutora a tese suscitada.

É bem verdade que a Constituição Federal, ao discorrer sobre o Poder Judiciário e o Ministério Público, traçou normas gerais de regência das atividades de cada uma dessas Instituições, conferindo-lhes um aspecto nacional.

É o que prevê a Carta Constitucional, nos seguintes artigos, em relação aos princípios, à abrangência e à finalidade do Ministério Público:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função

3 Art. 4º A implementação do disposto nesta Lei observará o art. 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2005.**



jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

(...)

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - O Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
 - b) o Ministério Público do Trabalho;
 - c) o Ministério Público Militar;
 - d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- II - os Ministérios Públicos dos Estados.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX – exercer outras atribuições que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”.

Nesse contexto, o princípio da unidade nacional do *Parquet* brasileiro, a despeito de ter inequívoca aplicabilidade no ordenamento jurídico pátrio, mormente quando tomada a Instituição sob sua dimensão finalística, não permite, ao meu



modestíssimo juízo, chegar à extensão pretendida pela requerente quando examinada em perspectiva de sua atividade administrativa e financeira, diante da norma expressa que regula o tema.

Na verdade, cada Ministério Público integra a estrutura orgânica do respectivo ente da federação ao qual pertence, e cada signatário do pacto federativo, por sua vez, é detentor de autonomia para legislar sobre seu próprio regime administrativo, aí incluída a autonomia para dispor sobre a política remuneratória de seus integrantes - aqui entendidos em sentido amplo -, matéria que envolve, dentre outros aspectos, os valores das remunerações e a modulação de efeitos financeiros.

Aliás, posicionamento largamente acolhido pela doutrina e consolidado na jurisprudência pátria indica que o constituinte originário, ao distribuir as competências do Estado soberano entre suas unidades autônomas, o fez tendo como critério basilar o princípio da predominância do interesse, cujo teor foi bem sintetizado por Alexandre de Moraes, *in verbis*:

“Assim, pelo princípio da *predominância do interesse*, à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*.” [MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 28ª Ed. revista e atualizada até a EC nº 68/11. São Paulo: Atlas, 2012. Pág. 315].

Nesse passo, é indubitoso que especificidades concernentes à remuneração dos membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul, aí incluído, de forma específica, o marco inicial para efetivação do que disposto no art. 93, V, c/c o art. 129, § 4º, todos da CF/88, são temas que dizem respeito, em prevalência, ao interesse daquele Ente Estadual. O alcance/interesse geral, no caso, só se faz presente em relação



à observância do escalonamento constitucional da carreira, o que claramente restou acatado pelo citado diploma legislativo gaúcho.

Foi justamente atendendo a tal princípio que foi editada, pela União, a Lei nº 11.144/2005 e, pelo Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 12.911/2008, as quais dispuseram, cada qual no âmbito de sua competência, sobre os valores dos subsídios dos membros de seu respectivo Ministério Público, bem como acerca do momento a partir do qual tais pagamentos seriam devidos.

Encontrando-se tal matéria subordinada à deliberação política das Assembleias Legislativas e do Poder Executivo (sanção ou veto) de cada Estado federado, impõe-se reconhecer que se a intenção do legislador gaúcho fosse mesmo a da retroação das remunerações dos membros do Ministério Público estadual, teria expressamente consignado tal vontade no texto legal, como foi feito, *verbi gratia*, pelos Estados de MinasGerais⁴, do Espírito Santo⁵ e Pernambuco⁶.

4 Art. 1º O subsídio do Procurador de Justiça é de R\$22.111,25 (vinte e dois mil cento e onze reais e vinte e cinco centavos), a partir de 1º de janeiro de 2006.

Art. 2º Entre 1º de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2005, o subsídio do Procurador de Justiça é de R\$19.403,75 (dezenove mil quatrocentos e três reais e setenta e cinco centavos).

(...)

Art. 5º A diferença entre os valores dos subsídios estabelecidos nesta Lei e os valores percebidos será paga de forma parcelada, conforme regulamento expedido pelo Procurador-Geral de Justiça, observada a disponibilidade orçamentária do órgão. (Lei nº 16.079/2006).

5 Art. 1º O subsídio dos Procuradores de Justiça, estabelecido pelos parâmetros dos artigos 1º e 3º da Lei Federal nº 11.143, de 26.7.2005, **tem vigência a partir de 1º.01.2005**, atendido o disposto no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal.

(...)

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os efeitos financeiros produzidos pelo artigo 1º desta Lei Complementar. (Lei Complementar nº 585/2011).

6 **§ 1º A partir de 01 de setembro de 2006, o subsídio de Procurador de Justiça será de R\$ 19.404,44 (dezenove mil, quatrocentos e quatro reais e quarenta e quatro centavos).**

§ 2º A partir de 01 de dezembro de 2006, o subsídio de Procurador de Justiça será de R\$ 20.462,86 (vinte mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e oitenta e seis centavos).

§ 3º A partir de 01 de abril de 2007, o subsídio de Procurador de Justiça será de R\$ 22.111,25 (vinte e dois mil, cento e onze reais e vinte e cinco centavos).

(...)

Art. 5º A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Lei nº 13.118, de 23 de outubro de



No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, ao contrário do que se pretende, os efeitos financeiros da lei foram expressamente definidos no artigo 4º, da Lei n.º 12.911/2008, nos seguintes termos:

“Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, **produzindo seus efeitos a partir de 1º de março de 2009.**” (grifos não originais)

Isto posto, a despeito de todo o meu esforço interpretativo, não vislumbro, no caso, a invocação de um suposto caráter nacional da Lei Federal nº 11.144/2005, pois o ponto em que se pretende sua aplicação extensiva, subsídio do Procurador-Geral da República, diz respeito tão somente à Administração federal, não alcançando, pelo menos *a priori*, a esfera jurídica dos Estados-membros e respectivas unidades ministeriais.

Sendo a mencionada legislação de âmbito federal, é certo afirmar que sua disciplina conferiu eficácia plena à regra constitucional do subteto remuneratório apenas em relação ao Ministério Público da União. A lei federal serve, e serviu, de parâmetro para os estados federados na adoção da norma positiva remuneratória, mas atribuir, no caso, o caráter nacional aos seus efeitos, salvo melhor juízo, seria algo, em princípio, incompatível com o princípio federativo da autonomia dos estados-membros.

Como dito, no que atine ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a eficácia plena do mencionado comando constitucional só foi adquirida com a edição da Lei estadual nº 12.911/2008, a qual estabeleceu, de forma explícita, a data de 1º de março de 2009 como marco inicial da produção de seus efeitos⁷.

2006).

⁷ No mesmo sentido, cito, a título de exemplo, legislação do Estado do Paraná, que, ao regulamentar a matéria, assim dispôs:



Assim, não vejo, no caso concreto, como este Conselho Nacional possa se sobrepor à decisão corretamente adotada pelo *Parquet* gaúcho ao rejeitar a pretensão da Associação requerente, conforme estabelecido em parecer elaborado pela Assessoria Jurídica da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos da Instituição, que, ao final, consignou:

“Assim, entende esta Assessoria que não merece ser acolhido o pleito da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, pois, conforme se depreende das normas constitucionais citadas, **a implantação do sistema remuneratório por subsídio dependia da promulgação de lei de iniciativa do Ministério Público de cada unidade da federação, o que, neste Estado, foi feito por meio do Projeto de Lei de nº 429/2008, encaminhado pelo então Procurador-Geral de Justiça, Dr. Roberto Bandeira Pereira, em 30 de agosto de 2006 (diga-se, dentro do prazo previsto na Resolução nº 10/2006-CNMP), que resultou na Lei Estadual nº 12.911/2008, com previsão de implantação a contar de 1º de março de 2009.** Somente a contar dessa data é que este Ministério Público estava autorizado a efetuar a implantação do sistema de remuneração por subsídio aos seus membros, vigorando antes disso, a legislação anterior.” [destaquei].

Por fim, em relação à alegada inconstitucionalidade do dispositivo da mencionada lei estadual que estabeleceu a data de início da produção de seus respectivos efeitos financeiros, não vislumbro, no caso, essa hipótese, que, incidentalmente, poderia até ser reconhecida. No entanto, parece-me claro que o legislador estadual estava dotado de competência para legislar sobre a matéria, de acordo com as peculiaridades locais, conforme art. 93, V, da Constituição Federal. Além disso, tal comando normativo desfruta de presunção de constitucionalidade, que somente pode ser afastada por decisão do Poder Judiciário no que se refere ao controle concentrado de constitucionalidade das leis.

Art. 2º. As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão a conta da dotação orçamentária do Ministério Público do Estado do Paraná, **vedado o pedido retroativo das verbas ora mencionadas.** (Lei Complementar nº 135/2010).



Em conclusão, somente por respeito à entidade requerente, enfrente a última questão, que diz respeito ao precedente deste Órgão de Controle trazido à colação. Entendo, diversamente do que alegado, que o seu conteúdo não tem aplicação no caso em apreço, pois, por ocasião do julgamento do Pedido de Providências nº 0.00.000.000002/2009-45, debateu-se questão envolvendo verba indenizatória devida aos integrantes deste Conselho Nacional, cujo pagamento era devido retroativamente por previsão expressa legal do art. 11 da Lei nº 11.372/2006, o que, como já explicitado, não ocorreu no presente caso. *Verbis*:

Art. 11. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias do Conselho Nacional do Ministério Público, e seus efeitos financeiros retroagirão à data de sua implantação.

Diante do exposto, mantenho, *in totum*, a hostilizada decisão da douta Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul e voto pela improcedência do pedido.

É como voto.

Brasília, 21 de outubro de 2013

JARBAS SOARES JÚNIOR

Relator