

Brasília, 21 de novembro de 2005

Ao Exmo. Sr. ....  
Conselho Nacional do Ministério Público da União  
Brasília, DF

**Assunto:** Solicita alterações no projeto de lei do PCS, a partir das considerações feitas pelas entidades que representam os servidores do Ministério Público da União

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

**O SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO NO DISTRITO FEDERAL, a FEDERAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, o SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, a ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, a ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E MILITAR, por seus representantes, vêm dizer o que segue:**

Conforme a Lei nº 11.178/2005, art. 88, inc. IV, cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público a análise dos projetos de lei de iniciativa do Ministério Público da União.

Os servidores do Ministério Público da União, em vários pontos do projeto encaminhado, apresentam divergência que não encontrou espaço para debate e consenso até o presente momento.

Em virtude disso, as entidades signatárias usam do presente expediente, no qual constam considerações essenciais à apreciação do Conselho Nacional do Ministério Público da União.

Os fundamentos, que sustentam a discordância dos servidores representados, estão contidos no decorrer dos próximos tópicos. Destaca-se que as sugestões de alterações na redação do projeto de lei, além de estarem fundamentadas abaixo, integram o quadro anexo ao presente documento.

### **1. Sobre a definição de que cada ramo do Ministério Público da**

### **União terá seu próprio Quadro de Pessoal (Parágrafo único do artigo 1º)**

Primeiro ponto de divergência das entidades com a proposta encaminhada pela Procuradoria-Geral da República, diz com a imprópria definição de que cada ramo do MPU terá seu próprio Quadro de Pessoal, em contraposição à visão de que a Carreira dos Servidores do Ministério Público da União compõe Quadro Único de Pessoal.

Diz a proposta que está com V. Exa:

“Art. 1º. A Carreira dos Servidores do Ministério Público da União é regida por esta Lei.

Parágrafo único. Cada ramo do Ministério Público da União terá seu próprio Quadro de Pessoal.”

A proposição acima, no tocante ao parágrafo único, ao atribuir quadro próprio para cada ramo do MPU, não condiz com a previsão do artigo 36 da Lei Complementar nº 75/93, que diz:

“Art. 36. O **pessoal dos serviços auxiliares** será organizado em **quadro próprio de carreira**, sob regime estatutário, para apoio técnico-administrativo adequado às atividades específicas da Instituição.” (sem grifos no original)

O dispositivo legal supramencionado, como toda a sistemática da referida lei complementar, é claro ao disciplinar os serviços auxiliares do MPU como unidade de carreira distribuída entre os diversos ramos (MPF, MPT, MPM, MPDFT), ou seja, há um Quadro Único de Carreira dos servidores do MPU, de âmbito nacional, para a qual são realizados os concursos públicos de ingresso.

Por outro lado, a redação do parágrafo único do artigo 1º do projeto de lei encaminhado ao CNMP é contraditória com o *caput* do mesmo artigo, que afirma a regência da **Carreira dos Servidores do Ministério Público da União**.

Como a carreira em referência é uma, está obrigatoriamente integrada a um quadro nacional de servidores, constatação que é reforçada pela definição doutrinária comum sobre quadro, conforme Hely Lopes Meirelles:

“Quadro – É o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou Poder.<sup>1</sup>”

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 361.

No ensinamento de Iêdo Batista Neves:

“Quadro, em direito administrativo, diz-se do conjunto de cargos de carreira e isolados, de funções gratificadas, próprios de uma administração pública”<sup>2</sup>.

Ora, o “conjunto dos cargos de carreira” e a carreira em si estão contidos no Quadro de Pessoal dos servidores do Ministério Público da União, composto por uma carreira que se divide entre os cargos de Analista, Técnico e Auxiliar do Ministério Público da União, com servidores lotados nos diversos ramos ou órgãos dessa instituição.

Dessa forma, se há necessidade da inclusão de um parágrafo único ao artigo 1º do projeto, a redação mais adequada à realidade é:

“Art. 1º (...)

**Parágrafo único. A carreira referida no *caput*, composta pelos servidores lotados nos diversos ramos do Ministério Público da União, integra o Quadro de Pessoal do Ministério Público da União.”**

O ajuste de redação acima evita conflitos de interpretação que podem resultar, por exemplo, em concursos de remoção sem a devida abrangência, prática vedada que foi objeto de recente liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 25.558-7, relator Ministro Carlos Britto, publicada no Diário da Justiça – Seção 1 – de 3.10.2005, p. 8 (cópia anexa).

## **2. Sobre a redação do artigo 4º, *caput* e § 1º, do artigo 18, parágrafo único e do parágrafo único do artigo 25**

Além da discordância manifestada acima, há outros ajustes necessários no projeto e o próximo diz com a redação do artigo 4º, *caput* e § 1º, *verbis*:

“Art. 4º Integram o Quadro de Pessoal do Ministério Público da União as funções de confiança FC-1 a FC-3 e os cargos em comissão CC-1 a CC-7, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

---

<sup>2</sup> NEVES, Iêdo Batista. **Vocabulário prático de tecnologia jurídica e dos brocardos latinos**. Rio de Janeiro: Fase, 1988.

§ 1º Cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das Carreiras de Servidores do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e experiência previstos em regulamento, ficando resguardadas as situações constituídas até a data da publicação desta lei.”

Há três impropriedades que precisam ser sanadas nos dispositivos colacionados, são elas:

- a) ausência de proibição da transformação de função comissionada em cargo em comissão;
- b) o risco de regularização das nomeações ilegais para funções comissionadas, realizadas até a data da publicação da futura lei resultante do projeto; e
- c) ausência de menção à destinação das funções de confiança, com exclusividade, aos servidores do Ministério Público da União.

No primeiro caso, deve ser ressalvada a impossibilidade de transformação de função em cargo, para que não adote interpretação posterior que conflite com o artigo 48, inciso X, da Constituição Federal de 1988, que afirma, em última análise, a necessidade de lei formal para a “criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas”.

Nesse sentido, é inconstitucional a previsão constante do parágrafo único do artigo 25 do projeto de lei, que diz:

“Art. 25. (...)”

Parágrafo único. Os Procuradores Gerais de cada ramo de que trata este artigo ficam autorizados a transformarem, sem aumento de despesa, no âmbito de suas competências, as funções de confiança e os quadros de comissão de seu quadro de pessoal, inclusive uns nos outros.”

Na JUSTIFICAÇÃO ao projeto, está dito:

“Em razão disso, vislumbra-se importante a autorização legislativa para que os Procuradores Gerais de cada ramo do Ministério Público da União possam transformar, sem aumento de despesas, no âmbito de suas competências, as funções de confiança e os cargos em comissão de seu quadro de pessoal, inclusive um no outro.”

Ora, essa possibilidade não pode se concretizar, sob pena de configurar arbitrariedade que viola ao citado inciso X do artigo 48 da CF/88, portanto deve ser suprimido do parágrafo único do artigo 25..

Além disso, é prudente a menção expressa na redação do *caput* do artigo 4º, de que há vedação à transformação das funções de confiança - FC-1 a FC-3 - em cargos em comissão -CC-1 a CC-7-, vedando-se ainda o aumento destes, mediante redução de quantitativo daquelas.

No caso do resguardo das situações constituídas até a data da publicação da lei resultante do projeto, cabe o destaque complementar de que ficam resguardadas apenas as que tenham sido constituídas de acordo com a legislação anterior, visto que não pode o projeto de lei pretender legalizar as nomeações para FC feitas em dissonância com as Leis nº 9.953/2000 e 10.476/2002.

Isso evita a manutenção das irregularidades nas atuais nomeações de FC-1 a FC-6, reconhecidas pelo Tribunal de Contas da União no Processo TC nº 001.721/2003, onde servidores sem vínculo com o serviço público ocupam Funções Comissionadas que devem pertencer aos servidores do quadro do MPU.

O temor de que se use a redação proposta, para consolidar as nomeações ilegais, sustenta-se pela atual redação e pelo trecho da justificativa ao projeto, apresentada pelo Procurador-Geral da República ao projeto, quando diz:

“O artigo 4º do presente Projeto de Lei visa aperfeiçoar não só terminologia, mas também **solucionar pendências judiciais** acerca do que são as funções de confiança e os cargos em comissão, dentro do universo das funções comissionadas hoje existentes no Ministério Público da União.” (sem grifos no original)

As pendências judiciais sobre o preenchimento de funções comissionadas no passado remetem, justamente, ao que foi decidido pelo Tribunal de Contas da União, no Processo TC nº 001.721/2003, que até o momento não foi cumprido pelo Ministério Público da União.

Sobre a matéria, que parte de ilegalidade na designação de função comissionada, não há que se cogitar de convalidação, devendo ser preservadas apenas as situações anteriores, constituídas conforme a lei de regência da época.

Quanto à reivindicação de que as designações para as funções de confiança recaiam, **com exclusividade**, sobre os servidores do quadro do Ministério Público da União, justifica-se pela omissão no *caput* e parágrafos do artigo 4º, que

resguarda apenas o mínimo de 50% dos cargos em comissão, bem como pelo previsto no parágrafo único do artigo 18 do projeto, transcrito abaixo:

“Art. 18. A retribuição pelo exercício de função de confiança e de cargo em comissão é a constante dos Anexos III e IV desta lei.

Parágrafo único. Ao servidor integrante da Carreira dos Servidores do Ministério Público da União e ao requisitado, investidos em função de confiança e em cargo em comissão, é facultado optar pela remuneração de seu cargo efetivo ou emprego permanente, acrescida de 65% (sessenta e cinco por cento) dos valores fixados no Anexo III e IV desta lei.”

A passagem do parágrafo único, quando afirma que “ao servidor integrante da Carreira (...) e ao requisitado, investidos em função de confiança e em cargo de comissão”, permite que o MPU preencha as funções de confiança FC-1 a FC-3 por servidores requisitados, em prejuízo daqueles integrantes do seu quadro de carreira.

Tal permissivo não merece prosperar, pois depõe contra a razoabilidade e a eficiência da Administração Pública, facultando a preterição de servidores cuja carreira é dedicada ao funcionamento do MPU.

Há contradição evidente ao se permitir requisição de servidores de outros quadros para as funções de confiança, pois nos servidores do quadro do MPU residem o conhecimento e a experiência necessários para o desempenho dessas funções.

Além disso, as **requisições** e as **nomeações de servidores sem vínculo**, na forma proposta pela PGR, encontram-se possíveis dentro da margem facultada aos cargos em comissão CC-1 a CC-7, previstos no artigo 4º, § 2º, do projeto de lei.

Se há previsão para que, no mínimo, 50% dos cargos em comissão venham a pertencer aos servidores do quadro, abre-se brecha para que, em determinado percentual, tenham-se nomeações de pessoas sem vínculo e de servidores de outras carreiras, logo, não há razão para permitir que as funções de confiança FC-1 a FC-3 também possam ser preenchidas por requisitados.

Observe-se que o fato do texto proposto não ressalvar a exclusividade das investidas de FC, para os servidores do MPU, contradiz a própria intenção dispensada ao tema na JUSTIFICAÇÃO apresentada pelo Procurador-Geral, quando afirma:

“Dessa forma, além de atendidos os interesses dos servidores, **que ocuparão com exclusividade as funções de confiança e 50% dos cargos em comissão**, ficam resguardados os interesses da Administração, especialmente para evitar o engessamento de gestão, possibilitando a utilização de pessoal qualificado, embora sem vínculo com o serviço público, quando se entender necessário.”

Para se atender, realmente, o interesse legítimo dos servidores do MPU, que deverão ocupar com exclusividade as funções de confiança, não se pode facultar, no texto do projeto, o preenchimento dessas funções por requisitados, sob pena da justificada intenção não se concretizar.

Para resolver o problema vinculado aos três pontos destacados nesse tópico (vedação à transformação de FC em CC, exclusividade para a FC e vedação à regularização das nomeações ilegais), são necessárias alterações nos artigos 4º e 18 do projeto, bem como alterações/inserções de seus parágrafos, na forma abaixo:

**“Art. 4º** Integram o Quadro de Pessoal do Ministério Público da União as funções de confiança FC-1 a FC-3 e os cargos em comissão CC-1 a CC-7, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, **vedada a transformação das funções de confiança em cargos em comissão ou o aumento destes, mediante redução do quantitativo das funções comissionadas.**

**§ 1º** As funções de confiança serão destinadas, exclusivamente, aos servidores integrantes da Carreira de Servidores do Ministério Público da União.

**§ 2º** Cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das Carreira de Servidores do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e experiência previstos em regulamento, ficando resguardadas as situações constituídas até a data da publicação desta lei, **desde que estejam em conformidade com as Leis nº 9.953/2000 e 10.476/2002.**

**§ 3º** Será publicado semestralmente no Diário Oficial da União quadro resumo contendo informações sobre a ocupação das funções de confiança e dos cargos em comissão”

**“Art. 18.** A retribuição pelo exercício de função de confiança e de cargo em comissão é a constante dos Anexos III e IV desta lei.

**§ 1º Ao servidor integrante da Carreira dos Servidores do Ministério Público da União é facultado optar pela remuneração de seu cargo efetivo, acrescida de 65% (sessenta e cinco por cento) do valor da função de confiança ou cargo em comissão, em que investido, conforme fixado nos Anexos III e IV desta lei.**

**§ 2º Ao requisitado é facultado optar pela remuneração de seu cargo efetivo ou emprego permanente, acrescida de 65% (sessenta e cinco por cento) do valor do cargo em comissão em que investido, conforme fixado no Anexo IV desta lei.”**

Com as redações sugeridas acima, podem ser resolvidas questões fundamentais para a categoria, colocando-se o tema em consenso.

### **3. Sobre a inconstitucionalidade do teto de 80% do subsídio devido ao Procurador-Geral da República, fixado no artigo 21**

O artigo 21 da redação atual da proposta de projeto de lei encaminhada a esse Conselho tem a redação seguinte:

“Art. 21 O integrante da Carreira dos Servidores do Ministério Público da União não poderá perceber, a título de vencimentos e vantagens permanentes, importância superior a 80% do subsídio devido ao Procurador-Geral da República”

Ocorre que essa norma viola o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que fixa o limite pretendido no subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, sem autorizar subtetos federais, como pretendido pela Procuradoria-Geral da República.

Logo, mais que uma reivindicação da categoria, é por respeito à Lei Maior que o artigo 21 deve ser suprimido do texto, permanecendo a disciplina do vigente artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, que tem por teto remuneratório, aplicável à Carreira dos Servidores do Ministério Público da União, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

### **4. Sobre a proposta de parcelamento em cinco anos**

Além das divergências apresentadas acima, há outra discordância essencial dos servidores, vinculada à proposta de parcelamento do novo PCS em cinco anos.

A categoria discorda da pretensa insuficiência orçamentária, visto que os números estão superestimados e não foram apresentados para debate com as entidades representativas e os servidores. Não houve, ainda, uma estimativa que levasse em consideração exata a perspectiva do crescimento da receita prevista para o próximo ano.

As entidades signatárias acreditam que as dotações orçamentárias existentes e programadas para os exercícios seguintes são suficientes para o acréscimo de despesa imediato com o novo PCS, sem necessidade de parcelamento dos seus efeitos financeiros, porém sobre esse tema não houve abertura para debate com a Procuradoria-Geral da República.

É fundamental para a devida aceitação do projeto de lei proposto que esse e. Conselho Nacional do Ministério Público da União ouça a reivindicação das entidades representativas dos servidores do Ministério Público da União, aceitando suas sugestões, que primam pela valorização do servidor e do serviço público que prestam ao Estado Democrático de Direito.

**Assim, requerem que, tão logo seja designado relator para a matéria, sejam chamadas as entidades para debate das divergências destacadas nos parágrafos acima.**

Respeitosamente,

**Roberto Policarpo Fagundes**  
Coordenador-Geral do SINDJUS/DF

**Ana Paula Barbosa Cusinato**  
Coordenadora Executiva da  
**FENAJUFE**

**Luiz Ivan Cunha Oliveira**  
Presidente do SINASEMPU

**Marciel Rubens da Silva**  
Presidente da ASMIP

**Edson Alves Vieira**  
Presidente da ASMPF

**Alexandre Senhorí**  
Presidente da ASEMPT