



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 358, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 6, de 2014 (nº 2.201/2011, na origem), do Ministério Público da União, que institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União e dá outras providências.

RELATOR: Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 6, de 2014 (nº 2.201, de 2011, na origem), de autoria do Procurador-Geral da República (PGR), que busca instituir gratificação para os membros do Ministério Público da União (MPU), por exercício cumulativo de ofício.

Inicialmente, em seu art. 1º, o projeto trata de instituir a gratificação supracitada.

Do art. 2º ao 9º, o PLC regulamenta a nova gratificação: estabelece que esta só será devida quando a acumulação de ofícios for superior a três dias úteis; define o valor da gratificação em um terço do subsídio do membro do MPU designado à substituição para cada trinta dias de exercício de designação cumulativa; veda o recebimento da gratificação ao Vice-Procurador-Geral da República, Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Vice-Procurador-Geral do Trabalho, Vice-Procurador-Geral da Justiça Militar e Vice-Procurador-Geral de Justiça, no que tange ao exercício das funções típicas afetas aos respectivos Procuradores-Gerais; define hipóteses que excluem o pagamento da gratificação; e regulamenta as substituições de membros do MPU que importam em acumulação de ofícios.

O art. 10 cria ofícios em número equivalente ao de cargos de membros criados para cada ramo do MPU em todos níveis de carreira; e os arts. 11 a 13 conceituam e definem regras acerca dos ofícios.

Por sua vez, o art. 14 define o prazo de trinta dias, a partir da entrada em vigor da Lei que se pretende aprovar, para que o PGR a regulamente. Já os arts. 15 e 16 garantem a segurança e a transparência orçamentária do projeto.

Ademais, o art. 17 amplia o disposto no PLC, para englobar também a magistratura da União quando se der acumulação de juízo ou acervo processual ou função administrativa. Além de definir que as despesas decorrentes desta ampliação serão custeadas pelas dotações orçamentárias do Poder Judiciário.

Já o art. 18, estabelece que, em caso de aprovação, a Lei entrará em vigor na data de sua publicação, apesar de só produzir efeitos financeiros a partir de sua regulamentação pelo PGR.

Por fim, em sua justificação, o autor do projeto ressalta entendimentos do Conselho Nacional do Ministério Público, cristalizados no art. 4º da Resolução nº 9, de 2006, e na decisão do Pedido de Providências nº 441, de 2011-72, que corroboram a necessidade e a possibilidade de se instituir gratificação pelo exercício cumulativo de cargos ou funções.

Em sua tramitação inicial na Câmara dos Deputados, o projeto foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde recebeu parecer favorável com emenda; e pelas Comissões de Finanças e Tributação; e de Trabalho, de Administração e Serviço Público, recebendo parecer favorável em ambas.

No Senado Federal, foi despachada à CCJ, para exame de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade – com base no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) – e de mérito, com base na alínea *l* do inciso II do art. 101 do RISF.

II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, o projeto está plenamente de acordo com o ordenamento jurídico vigente. Afinal, quanto a aspectos formais, a iniciativa de lei que trata da organização do MPU deve mesmo ser do Procurador-Geral da República, conforme o art. 127, § 2º da Constituição Federal (CF) de 1988.

Ademais, já rebatemos possíveis questionamentos acerca de não ser cabível a gratificação proposta pelo PLC em tela, devido à remuneração dos membros do MPU ser feita mediante subsídio, pois já é tema pacificado na doutrina e na jurisprudência pátria que é vedado o enriquecimento ilícito do Estado. Dessa forma, como ocorrerá um acúmulo de ofícios e, portanto, de atribuições, é mais que necessária a devida compensação pecuniária. Prova disso é que gratificação natalina, verbas indenizatórias previstas em lei e retribuição por exercício de função de direção, chefia e assessoramento, continuam sendo pagas.

Nesse sentido, segue lição cristalina da Ministra Cármem Lúcia Antunes Rocha, exposta em seu livro *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*:

O subsídio é fixado em parcela única, mas a remuneração não necessariamente. Não há qualquer vedação constitucional a que os demais direitos dos agentes públicos, aí incluídos aqueles definidos na norma do art. 39, § 4º, venham a ser espoliados ou excluídos do seu patrimônio. Nem poderia, porque a Emenda Constitucional não pode sequer tender a abolir, que dirá botar por terra, direitos fundamentais como aquele relativo ao pagamento no período de férias, o 13º, dentre outros, que alteram o valor remuneratório, mas não o valor do subsídio. O que não se pretende permitir, na norma constitucional em epígrafe, é tão-somente que o padrão subsidiado e destinado à remuneração básica dos agentes públicos, aos quais ele se destina, componha-se de parcela fixa e outra variável, parcela referente ao exercício e outras formas de gratificação, parcela fixa e outra pelo exercício de representação etc. Mas não se há vislumbrar vedação ao reconhecimento e direito dos agentes públicos, aos quais se confere subsídio, e não vencimento, de lhes serem pagas as parcelas que lhe são devidas por força de sua condição de trabalho público. (...) Daí se tem que não há qualquer proibição constitucional a que o agente público, descrito entre aqueles elencados na norma do art. 39, § 4º, venha a perceber, em sua remuneração, e não em seu subsídio, outra parcela que corresponda a uma circunstância específica, esporádica e com fundamento diverso daquele relativo ao valor-padrão básico devido em função do exercício do cargo.

Quanto aos aspectos regimentais, frisamos que a proposição seguiu todo o rito adequado. Conforme visto acima, o assunto é de competência da CCJ, pois cabe a esta se pronunciar, inclusive quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre *registros públicos, organização administrativa e judiciária do Ministério Público e Defensoria Pública da União e dos Territórios, organização judiciária do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal* (art. 101, II, I, do RISF).

No que concerne à técnica legislativa, o PLC está perfeitamente de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

Quanto ao mérito, o projeto é de grande pertinência, pois vai ao encontro dos princípios da transparência e da economia orçamentária e processual, já que reduz despesas e torna a máquina pública mais enxuta, ao permitir que os membros do MPU ocupem ofícios extras e sejam remunerados por tal fato com uma gratificação correspondente a apenas um terço de seu subsídio. Ou seja, há verdadeira otimização dos recursos públicos, aliada à redução da despesa pública.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 6, de 2014.

Sala da Comissão, 7 de maio de 2014.

SENADOR VITAL DO REGO , Presidente

, Relator

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 24^a Reunião Ordinária, realizada nesta data, aprova o relatório do Senador Eunício Oliveira, complementado oralmente durante a discussão, favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 6, de 2014 e contrário à Emenda nº 1.

Sala da Comissão, 7 de maio de 2014

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PL C Nº 6 DE 2014

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/05/2014, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÉGO	
RELATOR: SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PSOL, PRB)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
GLEISI HOFFMANN	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. PAULO PAIM
EDUARDO SUPLICY	9. ANA RITA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÉGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. SÉRGIO PETECÃO
RICARDO FERRAÇO	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNelles	7. WALDEMIR MOKA
JOSÉ SARNEY	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM, SDD)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. CIDINHO SANTOS
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 05/05/2014

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADIN nº 2.135-4)

.....

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

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

.....

LEI COMPLEMENTAR N° 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 6, de 2014 (nº 2.201, de 2011, na Casa de Origem), de autoria do Procurador-Geral da República (PGR), que institui gratificação para os membros do Ministério Público da União (MPU), por exercício cumulativo de ofício.

O PLC estabelece que o valor da gratificação será correspondente a um terço do subsídio do membro do MPU designado à substituição para cada trinta dias de exercício de designação cumulativa e será pago proporcionalmente ao tempo de trabalho.

Ademais, após recebimento de emenda quando analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, o PLC passou também a ser aplicado à magistratura da União, quando se der acumulação de juízo ou acervo processual ou função administrativa.

Por fim, já tramitando no Senado Federal, a matéria foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito, com base no inciso I e na alínea / do inciso II do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O relator designado, Senador Eunício Oliveira, emitiu relatório contendo voto favorável à aprovação do projeto.

II – ANÁLISE

Não obstante os nobres propósitos do projeto em voga, com a devida vênia, somos levados a discordar do posicionamento de Sua Excelência.

Em sua justificação, o autor do projeto salienta a necessidade e a possibilidade de se instituir gratificação pelo exercício cumulativo de cargos ou funções para os membros do MPU.

No entanto, acreditamos que o PLC em análise possui vícios de constitucionalidade, além de contrariar princípios basilares de nosso Estado Democrático de Direito.

Quanto às questões principiológicas, é interessante, em primeiro lugar, observarmos os dispositivos constitucionais acerca do instituto do concurso público.

Estes estabelecem que: a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos; que é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, observadas pouquíssimas exceções; e que a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

Percebe-se, assim, que o objetivo de nossa Lei Maior foi o de garantir o ingresso no serviço público mediante processo meritocrático, visando a garantir os princípios da isonomia e da eficiência.

Ao se permitir o pagamento de adicional para membros atuais do MPU, correspondente a um terço do subsídio destes, pelo fato de ocuparem um segundo ofício, sem um fato devidamente

motivado e sem se definir um prazo limite, está-se autorizando e estimulando a substituição de novos concursados, ao se permitir a perpetuação de acumulações indefinidamente.

Não é plausível pagar um terço do subsídio para um membro atual de qualquer órgão realizar o dobro de suas funções. Caso contrário, estaríamos prisioneiros de um paradoxo lógico.

Afinal, se os membros atuais podem acumular mais trabalho, não se faz necessário a instituição de um adicional com tal finalidade; caso não sejam capazes, deve-se prover novos cargos mediante concurso público, para suprir a demanda existente.

Sendo assim, acreditamos que permitir o pagamento de uma gratificação para acúmulo de ofícios, tal qual disciplinado pelo projeto em questão, corrobora a menor realização de concursos e o risco de se sobrecarregar os membros atuais, gerando desperdícios de eficiência e problemas de qualidade.

Existem ainda entraves impostos pelo princípio da isonomia. Afinal, por quais motivos as disposições da proposição em análise deveriam beneficiar apenas membros do MPU e da magistratura da União? Por que servidores públicos de outras carreiras federais não mereceriam este mesmo benefício? Não devemos respeitar o princípio da isonomia no serviço público?

Em segundo lugar, gostaríamos de salientar os vícios de constitucionalidade presentes.

De acordo com a alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da CF, e com a legislação vigente, a remuneração dos membros do Ministério Públco da União (MPU) é feita mediante subsídio. Complementando, conforme preceitua o § 4º do art. 39 da Constituição Federal (CF): *o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio*

fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (grifo nosso)

Nesse sentido, segue trecho da ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.587, que corrobora o texto constitucional:

"(...) A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. (...) IV – Medida cautelar deferida." (ADI nº 4587 MC/GO, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

Como se percebe, a CF veda especificamente o acréscimo de **qualquer gratificação** ao subsídio, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora tal entendimento. Porém, o acréscimo de uma forma de gratificação a subsídio é justamente a proposta do PLC em análise.

Por fim, ressalte-se a inconstitucionalidade formal e material do dispositivo acrescentado por emenda da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a qual estendeu à magistratura da União todo o disposto no PLC nº 6, de 2014, além de expressamente prever que tais despesas seriam custeadas pelo orçamento do Poder Judiciário.

Apesar de ser cabível a propositura de emendas por parlamentares a projetos cuja iniciativa seja reservada, tais emendas devem necessariamente guardar pertinência temática com o tema da proposição emendada e não devem implicar em aumento de despesas. Nesse sentido, ressaltamos o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

"Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto." (RE 191.191, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 20.2.1998). No mesmo sentido: ADI 3.288, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 24.2.2011.

Complementando, saliente-se que a organização da carreira do Poder Judiciário é de competência exclusiva deste Poder, nos termos dos arts. 96, II, b, e 99 da Constituição Federal. Portanto, não cabe ao Congresso Nacional introduzir uma emenda tratando do assunto em uma lei de organização do MPU.

Afinal, o Congresso Nacional pode, sim, emendar proposições de iniciativa privativa. Porém, tais emendas não podem tratar de assuntos privativos de legitimado exclusivo diverso daquele que iniciou a tramitação da proposição que está sendo emendada, sob pena de se estar incorrendo em inconstitucionalidade formal, ao se promover verdadeira burla à iniciativa reservada.

Dessa forma, acreditamos que o acréscimo do art. 17 ao PLC em tela o tornou ainda mais inconstitucional, por lesar o princípio da separação dos poderes, ao ferir a iniciativa privativa do Poder Judiciário de tratar de sua própria organização e ao acrescentar previsão de despesas ao orçamento do Judiciário; por extrapolar os propósitos temáticos do projeto inicial; e, ainda, por implicar em aumento de despesas.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** do PLC nº 6, de 2014.

Sala da Comissão,



Senador EDUARDO MATARAZZO SUPLICY

Publicado no DSF, de 8/5/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 11961/2014