



FENAJUFE

Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União

Fundada em 08.12.92

Ofício nº 072/2021secp

Brasília, 11 de junho de 2021.

1

A Sua Excelência o Senhor

Deputado Federal Afonso Motta – PDT/RS

Presidente da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP

Câmara dos Deputados

Brasília – DF

Assunto: apresenta análise jurídica acerca do PL 813/2021 e requer atuação para não aprovação do referido projeto.

Senhor Presidente,

A Fenajufe – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União, entidade sindical de grau superior que congrega 26 (vinte e seis) sindicatos filiados em todo território nacional, legítima representante sindical dos servidores do PJU e MPU, com fundamento no artigo 8º, III, da Constituição da República e Registro Sindical deferido Processo nº 19964.106120/2021-92 (SC21006), **vem apresentar análise jurídica acerca da constitucionalidade do PL 813/2021, bem como requerer a atuação de Vossa Excelência para não aprovação do referido projeto de lei.**

I – DO OBJETO

A presente nota visa avaliar os aspectos jurídicos do Projeto de Lei nº 813/2021, de autoria do Ministério Público da União, que dispõe sobre a transformação de cargos de Técnico do Ministério Público da União, em cargos de Procurador de Justiça, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, sem aumento de despesas.

O Projeto de Lei nº 813/2021 foi enviado à Câmara dos Deputados pelo Procurador-Geral da República em 9 de março de 2021 pelo Ofício nº 2/2021, e foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Finanças e Tributação (CFT) e



Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A matéria aguarda a designação de Relato na CTASP.

Dispõe o referido projeto de lei:

2

“Art. 1º Ficam transformados 141 (cento e quarenta e um) cargos de Técnico do Ministério Público da União, em 8 (oito) cargos de Procurador de Justiça e nos cargos em comissão constantes do Anexo desta Lei, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Art.2º Esta Lei não implicará em aumento de despesas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Por meio de medida eivada de vício de inconstitucionalidade, o Procurador-Geral da República pretende extinguir 141 cargos de Técnicos do MPU, transformando-os em oito cargos de Procurador de Justiça do MPDFT e em 164 (cento e sessenta e quatro) cargos em comissão, conforme tabela constante do mencionado projeto, a seguir reproduzida:

FUNÇÕES/NÍVEL	QUANTIDADE
CC-5	2
CC-4	8
CC-3	3
CC-2	93
CC-1	58

Esta proposição legislativa do Procurador-Geral da República tem embasamento na autonomia funcional e administrativa que lhe foi dada pelo art. 127, § 2º, da CRFB, respeitado o art. 169 da Carta Política. Mas existem pressupostos constitucionais que precisam ser estritamente observados ao exercer tal faculdade, entre eles, a necessidade de concurso público para o provimento de cargos efetivos, a destinação que é permitida para cargos em comissão, e a identidade de atribuições entre os ocupantes das carreiras que o Parquet deseja transformar.

Passe-se, então, à análise dos aspectos jurídicos do PL 813/2021, tratando, num primeiro momento, da possível inconstitucionalidade quanto à transformação nos cargos de Procurador



de Justiça do MPDFT e, em seguida, esmiuçando o vício relacionado à extinção de cargos públicos efetivos para criação de cargos em comissão.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL QUANTO À TRANSFORMAÇÃO EM CARGOS DE PROCURADOR DE JUSTIÇA DO MPDFT.

II.1 – DA NATUREZA DOS CARGOS E A AFRONTA À VEDAÇÃO DO LIVRE PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS EFETIVOS

Em determinados momentos, se faz necessário que a Administração reestruture sua máquina funcional à luz do interesse público, como, por exemplo, atualizando carreiras obsoletas e preenchendo postos que carecem de pessoal, com vistas a dar plenitude à eficiência pública. Para tanto, além de guardar estrita observância aos princípios constitucionais legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, existem outros pressupostos, a Administração está sujeita ao requisito insculpido na Constituição Cidadã de 1988 para ingresso no serviço público, o concurso público.

Assim, mesmo que ao MPU tenha sido assegurada a autonomia funcional e administrativa para criação e extinção de seus cargos, esta faculdade para reestruturação interna se limita, como se depreende do texto constitucional, não só ao mencionado art. 169, mas ao provimento “por concurso público de provas ou de provas e títulos” (art. 37, II e art. 127, §2º, CRFB).

A norma infraconstitucional, ao conceituar o cargo público, estabeleceu as maneiras adequadas para investidura em determinado cargo, conforme artigos 3º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º da Lei nº 8.112/1990, que ora se lê:

“Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.”

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”



(...)

“Art. 6º O provimento dos cargos públicos far-se-á mediante ato da autoridade competente de cada Poder.”

4

“Art. 7º A investidura em cargo público ocorrerá com a posse.”

“Art. 8º São formas de provimento de cargo público:

I -nomeação;

II -promoção;

III -(Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

IV -(Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

V -readaptação;

VI -reversão;

VII -aproveitamento;

VIII -reintegração;

IX -recondução.”

“Art. 9º A nomeação far-se-á:

I -em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;

.....”

“Art. 10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.



Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos”.

A nomeação para cargos efetivos, mediante concurso público, é a forma regular e validamente admitida pela Constituição para o atendimento de necessidades regulares e permanentes dos órgãos públicos, e a existência de “cargos em comissão” deve ser objeto de limitação, em vista de sua existência ser condicionada à estrita necessidade de exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, mas ainda assim devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Dessa forma, não se prestam a substituir o exercício de atividades que integram o conteúdo atributivo de cargos efetivos, como forma de burla ao princípio do concurso público.

Por isso, a transformação de cargos efetivos, cujo provimento pode se dar exclusivamente por meio de concurso público, nos termos do art. 37, II da CRFB, em cargos em comissão, revela afronta direta à reserva de tais cargos para o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V da CFRB.

Nos termos desse dispositivo, os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, as funções de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinando-se, ambas as espécies de comissionamento, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A Lei nº 13.315, de 20 de julho de 2016, que “dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União e as carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público”, em homenagem a tal princípio, prevê em seu art. 4º que “integram o quadro de pessoal do Ministério Público da União as funções de confiança FC-1 a FC-3, os cargos em comissão CC-1 a CC-7 e os cargos de natureza especial, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.” E, na forma do § 1º, cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das carreiras do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e de experiência previstos em regulamento.



A transformação de cargos efetivos, a serem providos mediante concurso público, revela subversão do princípio meritocrático, visto que se substituem cargos cujos ocupantes, recrutados de forma impessoal e meritocrática, e garantidos pela estabilidade no cargo, por servidores precários, que não somente podem ser nomeados sem concurso, como exonerados livremente pela autoridade detentora da capacidade de provê-los.

6

No julgamento do RE 1.041.210 o STF fixou rígidos critérios para criação de cargos em comissão, conforme a ementa que ora se lê:

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou



operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

7

(RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Dessa maneira, também há violação aos arts. 5º (igualdade) e 37, II, da CRFB, na medida em que o MPU tenta remover de seu quadro de pessoal 141 (cento e quarenta e um) cargos de Técnico do MPU, cujas atribuições são específicas e burocráticas dentro do *parquet*, conforme Anexos da Portaria 83/2019, remanejando-os para cargos em comissão. Estes, por sua vez, se limitam, como visto no aresto colacionado acima, a exercer atividades de chefia, assessoramento ou direção, tendo profunda relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado para o desempenho da atividade de chefia ou assessoramento.

Não é demais ressaltar, por fim, que o cargo de Técnico do MPU pressupõe a independência que o servidor detém para exercer suas atribuições, à luz das premissas constitucionais, de modo que removê-los para a criação de cargos em comissão poderá fortalecer o apadrinhamento político, instituto este que a Constituição de 1988, ao estabelecer a necessidade de concurso público para a investidura em carreira pública, tratou de sepultar.

Assim, para além de ser inconstitucional, como denota a opção pela substituição de cargos efetivos por cargos em comissão, a utilização de cargos dessa natureza para exercer atividades técnicas e executivas ordinárias, em lugar de atribuições de “direção, chefia e assessoramento”, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal ADI 1.269, Relator o Min. Celso de Mello (Pleno, Je 28-8-2018; ADI 3.706, Gilmar Mendes, Pleno, DJ 5-10-2007), assim como as habilidades, competências e aptidões associadas a cargos em comissão não podem atinar com o desempenho usual de tarefas burocráticas, rotineiras e operacionais permanentes (RE



1.041.210 RG, Dias Toffoli, j. 27-9-2018, Pleno, DJE 22-5-2019, Tema 1.010; ADI 3145, Luiz Fux, Pleno, DJe-232 24-10-2019).

Ademais, a criação cargos em comissão submete-se ao princípio da proporcionalidade, pois "deve ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão", padecendo de inconstitucionalidade a Lei que cria número excessivo de cargos comissionados em face do número de cargos efetivos providos (STF, RE 365.368 AgR, Ricardo Lewandowski, j. 22-5-2007, 1ª T, DJ 29-6-2007; ADI 4.125, Cármen Lúcia, j. 10-6-2010, Pleno, DJE 15-2-2011; RE 1.041.210 RG, Dias Toffoli, j. 27-9-2018, Pleno, DJE 22-5-2019, Tema 1010).

Requer-se, também, que haja, para sua existência e provimento, “vínculo de fidúcia especial com a autoridade política”, como aponta a decisão do STF na ADI 3145, Rel. o Min. Luiz Fux (Pleno, DJe-232 24-10-2019; AI 309399 AgR, Dias Toffoli, 1ª T, DJe 20-04-2012). E, ainda, nos termos do julgado na ADI 3.174, Rel. o Min. Roberto Barroso, julgada em 23.08.2019, “só podem ser criados cargos em comissão quando suas atribuições exijam um vínculo de confiança entre seus ocupantes e aqueles que os nomeiam.” A criação em grande quantidade de “cargos em comissão” evidencia que tal elemento, do qual decorre a necessidade de que sejam tais cargos limitados em relação ao quadro de pessoal, não se acha presente na proposição sob exame.

II.2 – DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Da mesma forma, a transformação de cargos de Técnico do Ministério Público em cargos de Procurador de Justiça, embora não incorra na mesma situação, leva a um desequilíbrio na relação entre membros e o quadro geral de pessoal da Instituição, sendo medida que contraria o princípio da eficiência contemplado no “caput” do art. 37 da Carta Magna.

Nesse contexto, é de se ressaltar que tanto as atribuições de como os requisitos para ingresso na carreira de Técnicos do MPU são muito distintas dos requisitos para exercício do cargo de Procurador de Justiça Estadual. A Portaria 83/2019, que fixa as atribuições básicas e os requisitos de investidura nos cargos das Carreiras de Analista e Técnico do Ministério Público da União e dá outras providências, traz os seguintes requisitos gerais para ingresso como Técnico do MPU:

Requisitos de investidura:



1. *Escolaridade: Ensino médio concluído.*

(...)

3. *Experiência Profissional: Não é necessária.*

4. *Registro Profissional no Órgão de Classe Competente: É necessário.*

9

A única variante é a necessidade de curso técnico distinto a depender a área de especialidade. Já no caso de Procurador de Justiça Estadual, a Lei Complementar 40/1981 traça os delineamentos gerais a respeito do ingresso na carreira:

Art. 45 - O ingresso nos cargos iniciais da carreira dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, organizado e realizado pela Procuradoria-Geral de Justiça, com a participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 1º - A lei poderá exigir dos candidatos, para inscrição no concurso, título de habilitação em curso oficial de preparação para o Ministério Público.

§ 2º - Os candidatos poderão ser submetidos a investigação sobre aspectos de sua vida moral e social, e a exame de sanidade física e mental, conforme dispuser a lei.

§ 3º - Assegurar-se-ão ao candidato aprovado a nomeação, de acordo com a ordem de sua classificação no concurso, e a escolha da Promotoria de Justiça ou Comarca dentre as que se encontrarem vagas, obedecido o mesmo critério de classificação.

§ 4º - O candidato nomeado deverá apresentar, no ato de sua posse, declaração de seus bens e prestará compromisso de desempenhar, com retidão, as funções do cargo e de cumprir a Constituição e as leis.

Especificamente no caso do Distrito Federal, é a Lei 116/1947, que dispõe sobre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que estabelece os requisitos para que o candidato possa ingressar na carreira:



Art. 1º O Ministério Público do Distrito Federal compõe-se de Procurador Geral, de sub-procuradores, curadores, promotores públicos e promotores substitutos, em número e com as atribuições fixadas no Código de Organização Judiciária do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto-lei número 8.527, de 31 de dezembro de 1945.

10

(...)

Art. 5º Podem inscrever-se no concurso bacharéis em direito até 35 anos de idade, com dois anos, pelo menos, de prática forense, que provem estar alistados como eleitores, qüites com o serviço militar e no gozo de sanidade física e mental. Também podem inscrever-se no concurso promotores públicos e promotores substitutos dos Territórios, independente de idade.

Além das respectivas atribuições serem distintas, trata-se de cargos sujeitos, também, a regimes jurídicos distintos: os Técnicos do MPU regem-se pela Lei nº 8.112, de 1990, e pelos art. 39, 40 e 41 da Carta Magna, enquanto os Procuradores de Justiça regem-se pelo art. 128, 129 e 130, têm vitaliciedade no cargo, e submetem-se à Lei Complementar nº 75, de 1993.

Assim, é de se reconhecer que a transformação dos cargos de Técnicos do MPU em Procuradores de Justiça do Distrito Federal promove desequilíbrio entre cargos *técnicos*, com atribuições definidas em legislação ordinária, e cargos de *membro*, com atribuições definidas na Lei Complementar, e para cujo exercício é necessário o competente apoio técnico e administrativo e pericial proporcionado pelos cargos técnicos, reduzindo-se os quantitativos desses em favor daqueles, mas em afronta à necessária proporção que deve ser observada, sob pena de, ausentes os cargos de natureza técnica, Procuradores de Justiça virem a ter que desempenhar tarefas que não se incluem nas suas atribuições.

Ademais, também sob o prisma da eficiência, deve ser destacado que o MPDFT apresenta, no âmbito dos ramos do MPU, a proporção de 4,78 servidores (Técnicos e Analistas) por Membro, enquanto o Ministério Público Federal dispõe de 7,76 servidores por membro, e o Ministério Público Militar, 5,89 servidores por membro. Apenas o Ministério Público do Trabalho apresenta proporção inferior de servidores por membro, o que indica a insuficiência atual do seu quadro de pessoal:



Ramos do Ministério Público da União – Servidores por Membro (cargos ocupados) –
Abril de 2021

RAMO	MEMBROS	ANALISTAS	TECNICOS	TOTAL ADM	PROP
MPF	1.155	2.731	6.229	8.960	7,76
MPDFT	376	1.014	783	1.797	4,78
MPT	764	1.260	1.728	2.988	3,91
MPM	71	126	292	418	5,89

11

Fonte: Portais dos Ramos do MPU – Transparência

Por outro lado, existem cargos vagos de Procurador da República e Procurador do MPT, cuja transformação em cargos de Procurador de Justiça atenderia ao objetivo proposto de permitir a ampliação do quadro de Procuradores, sem prejuízo ao quadro administrativo.

Assim sendo, a PL 813/2021 é materialmente inconstitucional no que se refere à transformação de cargos de Técnico do MPU em cargos em comissão e em cargos de Procuradores de Justiça,

III – CONCLUSÃO

Como visto, o PL 813/2021, de autoria do Ministério Público da União, que dispõe sobre a transformação de cargos de Técnico do Ministério Público da União, em cargos de Procurador de Justiça, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tem o condão de eliminar 141 cargos de Técnico do MPU para criar 8 cargos de Procurador de Justiça e 164 (cento e sessenta e quatro) cargos em comissão.

Tendo em conta que as atribuições e requisitos entre os cargos de Técnico do MPU e de Procurador de Justiça são bem distintos, e que se trata de cargos cuja destinação é específica, para atividades de apoio administrativo, a sua redução, quando já são insuficientes, impedirá o seu provimento, comprometendo ainda mais a eficiência do MPDFT, visto que Procuradores poderão vir a ter que desdobrar-se em atividades estranhas às suas atribuições privativas.

Ademais, a extinção de cargos efetivos, para dar lugar a cargos em comissão, incorre em ofensa aos art. 37, II e V, e ao art. 129, § 2º da CF, notadamente por não estar presente o liame



FENAJUFE

Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União

Fundada em 08.12.92

indispensável, que é o vínculo de confiança, e a finalidade exclusiva desses cargos, que são atribuições de direção, chefe e assessoramento. Ao substituir-se cargos cujo provimento só se pode dar em caráter efetivo e mediante concurso, por cargos de livre nomeação e exoneração, subverte-se a obrigatória sujeição ao princípio da impessoalidade e da meritocracia, em instituição que, como fiscal da Lei, deve dar o exemplo.

12

Dessa forma, está claro que o PL 813/2021 padece de vício material de inconstitucionalidade, não sendo passível de aprovação nos termos propostos.

Por oportuno, é de se ressaltar que, uma vez aprovado este projeto, será passível de arguição de sua nulidade, meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de que o STF exerça o controle concentrado de constitucionalidade, mantendo-se incólume sua jurisprudência.

Diante do exposto, requer a Vossa Excelência atuação para não aprovação do PL 813/2021, tendo em vista o vício material de inconstitucionalidade presente no projeto de lei.

Respeitosamente,

Roberto Policarpo Fagundes
Coordenador de Administração e
Finanças

Ranulfo Filho
Coordenador de Formação Política e
Organização Sindical