ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
COMISSÃO DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

No dia 25 de agosto de 2016, no edifício Luiz Garcia, no gabinete da 12ª Procuradoria de Justiça, foi promovida reunião da Comissão de Assuntos Administrativos do Ministério Público do Estado de Sergipe em que se fizeram presentes os Procuradores de Justiça **José Carlos de Oliveira Filho**, **Rodomarques Nascimento** e **Celso Luis Dória Leó**. Abertos os trabalhos, Dr. Celso Luis Dória Leó apresentou explanação pertinente ao relatório em anexo, que trata de Projeto de Resolução relativo a modificações no quadro de pessoal do Ministério Público do Estado de Sergipe, especialmente no que diz respeito a cargos em comissão e funções de confiança, sendo mencionados três óbices à aprovação do Projeto na forma como se encontra. Primeiramente, debateu-se a inexistência de previsão legal para que sejam transformados cargos em comissão simples por meio de ato administrativo. Em seguida, foram abordados os reflexos financeiros do Projeto de Resolução. Por fim, o relator tratou da natureza jurídica das alterações propostas e da necessidade de observar a reserva legal para promovê-las. Após ser debatido pelos membros da Comissão, o relatório oferecido foi aprovado por unanimidade. Ausentes outros temas a tratar no momento, o Dr. José Carlos de Oliveira Filho, Presidente da Comissão de Assuntos Administrativos, deu por encerrada a reunião. Eu, _____, Assessor de Procurador de Justiça designado para secretariar o ato, lavrei esta ata e o fiz em fiel reprodução de tudo quanto ocorreu.

José Carlos de Oliveira Filho
Presidente

Rodomarques Nascimento
Membro

Celso Luis Dória Leó
Membro

COMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

EXPEDIENTE ENCAMINHADO PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

ASSUNTO: ENCAMINHAMENTO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO QUE AUTORIZA O PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA A TRANSFORMAR CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA.

Ilustre Presidente da Comissão de Assuntos Administrativos.

Trata-se de expediente encaminhado pela Procuradoria-Geral de Justiça à Presidência da Comissão Permanente de Assuntos Administrativos, com o escopo de analisar projeto de resolução que autoriza o Procurador-Geral de Justiça a **transformar** cargos em comissão e funções de confiança. Ao receber o expediente da Procuradoria-Geral de Justiça, o eminente Presidente da Comissão Permanente de Assuntos Administrativos, Dr. José Carlos de Oliveira Filho, fazendo uso do que dispõe o art. 17, inc. I, "b" do Regimento Interno do Colégio de Procuradores de Justiça, convocou **reunião extraordinária** para o dia 26.07.16. Nesta assentada, fui nomeado relator, nos termos do art. 29 da Resolução n° 08/2007, tendo solicitado, inicialmente, à Procuradoria-Geral de Justiça, em 27.07.16, esclarecimentos acerca de um eventual aumento de despesa caso aprovada a resolução nos moldes propostos pela Administração Superior. Em 10.08.16, foi apresentada resposta pelo ilustre Diretor de Recurso Humanos, Sávio Augusto Sobral Garcez, que informou que o *"princípio que rege os cálculos para se determinar as transformações de cargos em comissão, simples e especiais, e de funções de confiança, toma-se como base o valor unitário ou valor real do referido cargo ou função, não sendo inserido neste cálculo nenhuma composição de vantagens"*.

Em síntese, o relatório.

Ao analisar o presente projeto de resolução, verifica-se a intenção da Administração Superior em promover uma restruturação de alguns cargos em comissão e funções de confiança dentro do Ministério Público, alterando a nomenclatura de alguns cargos e promovendo a extinção de outros, sem com isso ensejar aumento de despesa, cuja alteração exigiria a edição de lei específica.

Celso Luis Dorta Leo
Procurador de Justiça

De início, adianto que vejo com bons olhos a alteração pretendida pela Administração Superior, cujo objetivo primordial é promover uma melhor distribuição de cargos e funções dentro do Ministério Público, contemplando um maior número de funcionários, sem com isso acarretar em aumento de despesa, notadamente em tempos de crise e de contenção de gastos. Assim, observando o ANEXO I do projeto de resolução em apreço, observo o propósito de aumentar os atuais 34 cargos e funções ali relacionados, para o total de 54, promovendo um acréscimo de 20 novos cargos e funções.

Na verdade, a proposta de resolução encontra respaldo no art. 25 da Lei Estadual n° 6.450/2008, que alterou o art. 7º da Lei n° 3.052/91, passando este a vigorar com a seguinte redação:

> "Fica autorizado o Procurador-Geral de Justiça, mediante expressa autorização do Colégio de Procuradores de Justiça, em relação aos cargos em comissão especiais e funções de confiança, a transformá-lo, modificá-los, extingui-los e estabelecer escalonamento, desde que não haja aumento de despesa".

Desse modo, afigura-se plenamente possível o Procurador-Geral de Justiça, com o aval do Colégio de Procuradores, transformar, modificar ou extinguir cargos, desde que assim o faça sem gerar aumento de despesa, pois este somente é possível com a edição de lei específica. Ocorre, entretanto, que a legislação estadual em apreço, para se mostrar consentânea ao fiel comando da Constituição Federal, deve ser interpretada de forma que a transformação dos cargos, pretendida através de resolução, não possa adentrar em matéria relativa à sua remuneração, bem como às suas atribuições. Em outros termos: é plenamente lícito que o Colégio de Procuradores, através de resolução, transforme determinado cargo em outro, desde que não haja aumento de despesa, bem como alteração no valor da sua respectiva remuneração e das suas atribuições, já que esta mudança, pois, somente pode ser efetivada através de lei específica, conforme jurisprudência iterativa do STF.

Como extremamente cediço, o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é expresso no sentido de que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada, ou alterada, por lei específica, observando-se a iniciativa privativa em cada caso. Ao tratar sobre a matéria, o professor Uadi Lammêgo Bulos[1], na sua obra Constituição Federal Anotada, leciona que "tanto a remuneração

1 BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Feedral Anotada. Editora Saraiva. 7ª Edição. Página 662.

Celso Luis Dória Leó
Procurador de Justiça

como o subsídio só poderão ser fixados **ou alterados**, a partir de agora, por lei ordinária determinada para esse fim. Excluem-se, pois, a possibilidade do uso de medidas provisórias, bem como a adoção de **resoluções administrativas**". No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão da lavra da eminente Min. Rosa Weber[2], estabeleceu que *"a fixação do montante da remuneração de servidores públicos exige a adoção de lei formal e específica"*. Já o Min. Carlos Velloso[3], ao julgar a ADI 3369, disse que *"em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII"*. Por outro lado, as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n° 32/2001, mais precisamente em seu art. 84, inciso VI, alínea 'a", da CF/88[4], passaram a admitir que o chefe do Poder Executivo pudesse, mediante decreto, dispor sobre a organização e funcionamento da administração quando não implicar em aumento de despesa. Entretanto, tal prerrogativa não diz respeito à possibilidade de *"transformação de cargos, a ser prevista em lei, mas sim de mera reorganização interna, muito mais de caráter administrativo"*, no dizer do renomado professor José dos Santos Carvalho Filho[5].

No caso em tela, a proposta de resolução pretende, sob o pretexto de "transformar", na verdade, criar cargos, inclusive estabelecendo um novo padrão remuneratório e sem fazer referência às atribuições de cada cargo. Nota-se, por exemplo, a criação da figura do assessor operacional, bem como do assessor institucional operacional, cargos estes inéditos, cujos valores de remuneração e as respectivas atribuições não estariam previstos em lei específica, mas sim em mero ato administrativo, ferindo o princípio da reserva legal. A resolução, na forma proposta, a meu sentir, invade matéria reservada à lei, porquanto estaria, de fato, criando novos cargos, de nomenclaturas distintas, sem qualquer previsão das suas atribuições e com a fixação de uma nova remuneração, tudo isso através resolução. Assim, mesmo que, em tese, não haja aumento de despesa, tal mecanismo acabaria por ferir de morte a Constituição Federal, que determina, expressamente, a fixação de padrão remuneratório de servidor público através de lei própria, jamais por edição de ato administrativo.

---

2 STF. RE 735788 – Min. Rosa Weber. Julgamento em 12.08.14

3 STF. ADI 3369. Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgamento em 16.12.04.

4 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

5 CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo.

Celso Luis Dora Leo
Procurador de Justiça

Por outro enfoque, observa-se que o artigo 25 da Lei Estadual n° 6.450/2008, que fundamenta a presente proposta de resolução, autoriza a transformação de cargos por ato do Colégio de Procuradores de Justiça, mas restringe essa mudança aos cargos em **comissão especiais** e as **funções de confiança**, não se referindo aos cargos em **comissão simples**. Ora, se o legislador, de forma expressa, contemplou os dois primeiros como cargos possíveis de transformação, não fazendo qualquer alusão aos cargos em comissão de natureza simples, não se mostra possível a transformação desses cargos, na forma sugerida na proposta de resolução. Como se sabe, em tema de direito público, o administrador só poder fazer o que a lei disciplina, não podendo ampliar o alcance previsto em determinada norma. Se a lei não estendeu aos cargos em comissão de natureza simples a possibilidade de transformação, assim o fez porque quis. Trata-se do que a doutrina chama de silêncio eloquente.

Portanto, a proposta de resolução, ao sugerir a transformação de cargos em comissão simples, ampliando o seu quantitativo de 22 para 35 novos cargos, sem dúvidas, está descumprindo o próprio artigo 25 da Lei Estadual n° 6.450/2008. Desse modo, mesmo que não houvesse aumento de despesa, infelizmente não seria possível esse tipo de transforação de cargos por direta vedação legal.

Ainda por um terceiro argumento, caso se entendesse por lícita a transformação de cargos com alteração no seu padrão remuneratório, mexendo-se inclusive em cargos em comissão de natureza simples, ainda assim verifico que a resolução, na forma em que foi proposta, acabaria por implicar em evidente aumento de despesa, contrariando novamente o artigo 25 da Lei n° 6.450/2008.

Analisando a tabela (Anexo I), é informado o gasto total no atual modelo no importe de R$ 93.535,43, isso considerando os 34 cargos e funções vigentes, sendo demonstrado também que a proposta de mudança não implicaria em qualquer aumento de despesa, pois mesmo com o acréscimo de mais 20 cargos e funções, totalizando 54, o custo efetivo com pessoal permaneceria inalterado.

Neste particular, há uma ponderação a ser feita, que certamente passou despercebida pela Administração Superior. De fato, pela análise da tabela constante no Anexo I, verifica-se que há o propósito de transformar 04 cargos do tipo CCE em outros 09 cargos do mesmo tipo CCE. Ocorre, entretanto, que a forma de cálculo da remuneração desses cargos em comissão de natureza especial é um tanto quanto complexa, sendo certo que os valores expressos na tabela, após a incidência de acréscimos legais, podem sofrer alterações significativas não contempladas nesse cálculo preliminar.

Celso Luís Dória Leó
Procurador de Justiça

Explico melhor. Vejo que o gasto com os 04 cargos em comissão do tipo CCE chega ao total de R$ 6.255,64, enquanto que a proposta sugere a ampliação para 09 novos cargos do mesmo tipo CCE, cujo montante atinge o valor de R$ 18.289,44. Por outro lado, nota-se que essa diferença é compensada nos outros cargos e funções, de modo que no final das contas, tanto na regra atual, como no modelo proposto apresentado, o total de despesa é o mesmo, qual seja, o valor de R$ 93.535,43.

No entanto, como já alertado, a forma de calcular a remuneração total do cargo em comissão do tipo MP-CCE sofre alterações por força do disposto no art. 8ª da Lei n° 2.660/1988, bem como do art. 78 da Lei n° 2.148/77. Em resumo, a título de exemplo, o servidor investido em cargo em comissão do tipo MP-CCE que receba o valor de R$ 2.032,16, conforme consta na tabela, após os acréscimos legais – 60% do valor do cargo mais a verba de representação (200% do valor do cargo), se efetivo for, ou 300% do montante do cargo, se apenas comissionado –, fará com que o valor suba significativamente, de modo a alcançar o total de R$ 6.096,26 para aqueles sem vínculo, ou o montante de R$ 5.283,62 para aqueles com vínculo, sendo ainda, nesse último caso, acrescido o valor referente ao cargo efetivo. Desse modo, ao ser proposta uma majoração de 04 para 09 os cargos em comissão do tipo MP-CCE, após os acréscimos decorrentes das já citadas leis, implicará em evidente aumento de despesa, situação esta certamente não prevista pela Administração Superior, que desde o início sinalizou que a resolução não tem o propósito de aumentar despesa em tempo de austeridade.

Ademais, deve-se observar que, com a ampliação de 34 para 54 novos cargos e funções, haverá obviamente um aumento no número de servidores, de modo que não foi considerada na tabela constante no Anexo I a majoração das despesas tidas como acessórias, decorrentes do pagamento dos benefícios do auxílio-alimentação e do auxílio-saúde. Assim, com a existência de um número maior de cargos no modelo proposto na resolução, embora houvesse o cuidado de ser manter idêntico o somatório dos vencimentos base dos servidores para as duas situações, não se observou a repercussão advinda dos auxílios acima referidos, o que, sem dúvidas, gera uma despesa adicional.

Em manifestação preliminar dessa Comissão de Assuntos Administrativos, foi alertada essa possibilidade de aumento de despesa à Procuradoria-Geral de Justiça, que, por sua vez, visando ao esclarecimento das questões suscitadas, solicitou informações ao Diretor dos Recursos Humanos.

Celso Luís Dória Leó
Procurador de Justiça

Em resposta, Sávio Augusto Sobral Garcez, em expediente do dia 10.08.16, informou que o *"princípio que rege os cálculos para se determinar as transformações de cargos em comissão, simples e especiais, e de funções de confiança, toma-se como base o valor unitário ou valor real do referido cargo ou função, não sendo inserido neste cálculo nenhuma composição de vantagens"*.

Após a resposta da diretoria de recursos humanos, realizei pesquisas no sentido de verificar se essa forma de cálculo, considerando apenas os valores em abstrato – e não o real –, tinha algum amparo na doutrina e jurisprudência, ou mesmo em decisões de Tribunais de Contas. Após pesquisa minudente, não encontrei elementos, nem tampouco me convenci, de que a análise acerca da existência de um eventual aumento de despesa devesse levar em consideração apenas os valores dos cargos no campo abstrato, sendo desconsiderado o aumento real e efetivo, decorrente de outras verbas acessórias acrescidas. No meu entender, data máxima vênia, quando a lei diz que não pode haver transformação de cargos sem aumento de despesa, quer dizer, logicamente, que essa mudança não poderá ensejar qualquer acréscimo financeiro a ser suportado pela Administração. No caso em tela, como já restou demonstrado, haverá efetivo aumento de despesa após a incidência das verbas de representação, bem como dos auxílios alimentação e saúde, fatores não considerados na proposta.

Por fim, enalteço novamente o aspecto meritório da proposta de resolução em análise, fruto de um meticuloso estudo por parte da Procuradoria-Geral de Justiça, visando a uma melhor distribuição de cargos e funções dentro do Ministério Público. Assim, a extinção de alguns cargos e a consequente criação de outros, na forma proposta nessa resolução, mostra-se realmente necessária, de maneira a promover uma nova reorganização administrativa, atenta à realidade atual da instituição.

É nesse enfoque, preocupado com o aspecto formal, evitando futuros questionamentos acerca da legalidade do ato, sugiro que a mudança pretendida se faça mediante lei, havendo inclusive um maior liberdade para as alterações almejadas, no sentido de criar/transformar os cargos existentes.

Assim sendo, voto pela **não aprovação** do projeto de resolução em análise, recomendando que o tema objeto de discussão seja encaminhado à Assembleia Legislativa de Sergipe.

Celso Luís Dória Leó
Procurador de Justiça

É como voto.

Aracaju, 25 de agosto de 2016.

Celso Luis Dória Leó
Relator

José Carlos de Oliveira Filho
Presidente

Rodomarques Nascimento
Membro