



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ofício nº 22/2017/PRESI-CNMP

Brasília-DF, 24 de fevereiro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro LUIZ FUX
Supremo Tribunal Federal
Praça dos Três Poderes
70175-900 – Brasília-DF

Supremo Tribunal Federal

24/02/2017 16:57 0007871



ETIÇÃO DIGITALIZADA

Assunto: Resposta ao Ofício nº 2052/2017. Encaminha informações na ADI 5645.

Senhor Ministro,

Encaminho a Vossa Excelência, em atenção ao ofício em epígrafe, informações nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5645, pleiteada pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ANSEMP, e que tem por objeto a Resolução nº 117, de 7 de outubro de 2014, deste Conselho Nacional.

Atenciosamente,

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- INFORMAÇÕES -

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ANSEMP) propôs ação direta de inconstitucionalidade visando expungir do ordenamento jurídico a Resolução nº 117, aprovada em sessão plenária do Conselho Nacional do Ministério Público em 7 de outubro de 2014, que regulamentou a ajuda de custo para moradia aos membros do Ministério Público.

Sustenta que ao fazê-lo, o CNMP teria incursionado em campo de atuação próprio do legislador, uma vez que o art. 50 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e o art. 128, § 5º, da Constituição Federal, restringiriam a disciplina da matéria às leis orgânicas das unidades e ramos do Ministério Público.

Afirma a impossibilidade de o CNMP editar atos normativos em caráter primário, abstrato e genérico e argumenta, ainda, que a Resolução nº 117 conferiu à ajuda de custo para moradia nítido caráter remuneratório, no que ofenderia o regime constitucional do subsídio.

Por fim, vislumbra na regulamentação violação ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que o CNMP teria tratado a matéria sem critérios fáticos quanto ao fato indenizável, sem razoabilidade na fixação do valor e em descompasso com a realidade brasileira.

Em sede cautelar, postulou a suspensão dos efeitos da Resolução ou, subsidiariamente, a interpretação conforme para que sejam adotados os critérios apresentados pela Autora. No mérito, seja a Resolução nº 117 declarada inconstitucional por afronta aos arts. 37, *caput*, e 128, I, *c*, c.c. art. 39, § 4º, ou subsidiariamente, seja conferida interpretação conforme nos termos já referidos.

Por decisão monocrática, Vossa Excelência entendeu pela aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, com apreciação direta da ação pelo Pleno em caráter definitivo.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Preliminarmente, constata-se a manifesta ilegitimidade ativa para a presente ação de controle concentrado, haja vista que a autora pleiteia suspensão de direito alheio sobre o qual não possui qualquer vinculação. Em outras palavras, não se afigura possível que impugne norma de categoria diversa à qual representa, sob pena de não haver pertinência temática.

Nesse sentido é orientação do Supremo Tribunal Federal: ADI 3413/RJ, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, j. 01/06/2011; ADI 2794/DF, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, j. 14/12/2006; ADI 1464 MC/RJ, Relator Ministro MOREIRA ALVES, j. 26/09/1996.

No mérito, diga-se que a aprovação da Resolução nº 117, em 7 de outubro de 2014, deu-se nos autos do Procedimento Interno de Controle – PIC n.º 0.00.000.001428/2014-83, instaurado pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF), após ter ciência da decisão da lavra de Vossa Excelência, nos autos da Ação Originária nº 1773/DF e de suas possíveis repercussões no âmbito do Ministério Público.

Na decisão proferida no bojo da AO nº 1773/DF, em 15 de setembro de 2014, Vossa Excelência deferiu medida cautelar e concedeu a todos os juízes federais o direito de receber a parcela de caráter indenizatório prevista no art. 65, inciso II, da LC 35/79:

“Art. 65 Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

.....
II – ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado.
.....”

Além de pontuar a “*simetria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, que são estruturadas com um eminente caráter nacional*”, determinou Vossa Excelência fosse oficiado “*o Conselho Nacional de Justiça informando da relevância da regulamentação da matéria, nos termos do quanto decidido, com o escopo de implementar o princípio da simetria na sua completude, considerado o caráter nacional da magistratura.*”

No CNJ, a matéria foi disciplinada pela Resolução nº 199, que assegurou aos magistrados no país a percepção da ajuda de custo para moradia, como parcela indenizatória,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

em valor que não poderá exceder ao fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito do Ministério Público, a previsão de ajuda de custo para moradia é prevista, em termos muito semelhantes, pela Lei nº 8.625, de 1993:

Art. 50. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas, a membro do Ministério Público, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

.....
II – auxílio-moradia, nas Comarcas em que não haja residência oficial condigna para o membro do Ministério Público;
.....”

Neste Conselho Nacional, afirmando “a evidente repercussão do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na AO 1773/DF/STF – seja porque reconhecida a simetria entre o Ministério Público e a Magistratura e o caráter nacional destas Instituições, seja porque parte do Ministério Público da União e dos Estados já contemplam o pagamento das verbas” o então Conselheiro JEFERSON COELHO submeteu ao Plenário proposta de regulamentação da ajuda de custo para moradia aos membros do Ministério Público, aprovada como a Resolução nº 117.

Em argumentação preambular, defende a Autora que ao contemplar a expressão “nos termos da lei”, o art. 50, II, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, careceria, para ser aplicado, de regulamentação nas leis orgânicas de cada uma das unidades federativas.

Ora, é sabido que as leis orgânicas de cada uma das unidades do Ministério Público, a teor do art. 2º da LONMP¹, qualificam-se como leis complementares. Ao pretender que a matéria somente viesse a ser disciplinada em lei complementar, a Autora, ao tempo em que extrapola o texto legal, alterando substancialmente a *mens legis*, subverte o processo legislativo vigente, que delimita a normatização por lei complementar quando assim expressamente previsto.

Mais grave ainda. A possibilidade de que, em cada uma das unidades federativas, o tema viesse a ser regulamentado de forma diversa, colidiria com a conformação nacional que a Constituição Federal, notadamente em relação aos direitos, vantagens e

1 Art. 2º Lei complementar, denominada Lei Orgânica do Ministério Público, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, estabelecerá, no âmbito de cada uma dessas unidades federativas, normas específicas de organização, atribuições e estatuto do respectivo Ministério Público

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

prerrogativas, conferiu, simetricamente, tanto ao Ministério Público quanto à Magistratura. Aliás, foi precisamente o tratamento diferenciado dispensado aos juízes federais em relação a Ministros do STF, do STJ e magistrados em alguns Estados, com relação à percepção da ajuda de custo para moradia, o fundamento para a concessão da medida cautelar nos autos da AO 1773/DF.

Sobre o caráter nacional da Magistratura, e por paralelismo, do Ministério Público, vale trazer trecho do Parecer nº 4.444 da PGR ofertado nos autos da AO 1773:

“Por essas características e pelo mandamento constitucional do art. 93, *caput*, da Constituição do Brasil, consideradas ainda as peculiaridades sociopolíticas do Federalismo pátrio, deve haver uniformidade para que haja equilíbrio na disciplina funcional dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, notadamente no que tange ao regramento dos direitos, vantagens e prerrogativas funcionais.

Com isso se evita a discrepância injustificada de vantagens que algumas legislaturas têm deferido, quiçá com excesso de liberalidade e de maneira pouco crítica, a juízes e membros do MP. Essa disparidade de regimes, sabe-se, tem sido fonte permanente de inquietude e desalento em não poucos membros dessas carreiras, que desempenham idêntico papel e não se veem merecedores do mesmo tratamento legal, em situação que já objeto de preocupação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 3.854/DF.

A necessidade de disciplina unitária de determinados aspectos do regime da magistratura judicial foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal também no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 4.638/DF. Na ocasião, o Tribunal manteve a eficácia dos dispositivos mais relevantes da Resolução nº 135, de 13 de julho de 2011, do Conselho Nacional de Justiça, a qual ‘dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, e dá outras providências’.

A convalidação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal da estrutura normativa básica da Resolução 135/2011 é relevante, por se tratar de conjunto de preceitos que regulamenta diretamente as normas e o processo disciplinares da LOMAN.

Assim como a Corte reputou válida essa normatização para integrar a Lei Complementar 75/1979, do mesmo modo deve admitir a possibilidade de o Conselho



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nacional de Justiça regulamentar e unificar a disciplina do auxílio-moradia para todo o Judiciário brasileiro.

O caráter nacional das magistraturas judicial e do Ministério Público foi reforçado pela Emenda Constitucional 45/2004, ao fixar regime nacional de subsídios para os membros dessas carreiras. Antes dela, em tese havia limites máximos de remuneração (“tetos remuneratórios”) estaduais e fixação dela por leis estaduais. Com a emenda constitucional, a Constituição da República fixou o valor dos subsídios para ambas as carreiras, reduziu o âmbito material de validade das leis estaduais e caminhou para a definição de parâmetros na órbita federal, adaptados para menor, conforme o caso, pelos Estados.

(...)

Está na competência do Supremo Tribunal Federal pôr cobro a esse indesejável estado de coisas, pois pode reconhecer o conflito das leis estaduais e federais sensivelmente divergentes com a natureza nacional do Poder Judiciário e a com a similitude de tratamento que a seus componentes se deve aplicar”.

Além disso, as resoluções emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público, como as do Conselho Nacional de Justiça, equiparam-se às demais espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição da República. Como registrado na ementa do acórdão da ADC/MC nº 12, Relator Min. AYRES BRITO:

“A Resolução nº 07/05 do CNJ **reveste-se dos atributos da generalidade** (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), **impessoalidade** (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e **abstratividade** (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter **normativo primário**, dado que **arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.**”



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Portanto, a regulamentação da ajuda de custo para moradia pelo Conselho Nacional do Ministério Público está amparada no espectro de atribuições constitucionais do Órgão, previstas no art. 130-A, § 2º, da Constituição da República, especificamente a de expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência.

A Resolução nº 117, ora atacada, instrumentalizou a garantia da isonomia entre os membros do Ministério Público, e afastou, tal como fez o Supremo Tribunal Federal ao repudiar a higidez de normas que conferiam tratamento remuneratório distinto entre magistrados federais e estaduais (ADI 3854), o tratamento discrepante verificado entre os membros do Ministério Público também com relação à ajuda de custo para moradia.

Importa ressaltar, a essa altura, que a Resolução nº 117 não extraiu do art. 50, II, da Lei nº 8.625, de 1993, senão a norma a ele imanente, e uniformizou, no âmbito do Ministério Público, a ajuda de custo para moradia como parcela indenizatória a promotores e procuradores que, estando no exercício de suas funções, não contem com a disponibilidade de imóvel funcional. Nesse espírito, a Resolução exclui o pagamento ao inativo e ao membro em disponibilidade decorrente de sanção disciplinar, ao membro afastado ou licenciado, sem percepção de subsídio e ao cônjuge ou companheiro de membro que ocupe imóvel funcional ou perceba ajuda de custo na mesma localidade.

A ajuda de custo, como sabido, destina-se a indenizar o magistrado judicial ou do Ministério Público a não disponibilidade de imóvel funcional na localidade onde exerça a suas funções. Se tivesse caráter remuneratório, como proclama a autora, seria inconcebível excluir a sua percepção por membro do Parquet casado ou em união estável com outro integrante da carreira. Do mesmo modo não seria de se tolerar, ante a paridade remuneratória de membros em exercício e aqueles na inatividade, que estes últimos fossem injustificadamente defenestrados do recebimento da ajuda de custo se de fato remuneração fosse. No obstante, tanto o cônjuge de membro que já perceba a ajuda de custo quanto o aposentado estão expressamente excluídos entre os destinatários da verba.

A norma regulamentar não contraria, mas, antes, dialoga com o sistema remuneratório de subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de outras parcelas remuneratórias.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Além de pacificada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o CNMP e também o CNJ², em seus respectivos regulamentos, na trilha do que se extrai da textualidade do Carta Magna, dispuseram que as parcelas de caráter indenizatório não se incluem no teto constitucional³. Eis o teor do art. 6º da Resolução CNMP nº 6, de 2006:

Art. 6º Estão sujeitas ao teto constitucional todas as parcelas remuneratórias, inclusive as vantagens pessoais, exceto as seguintes verbas:

I – de caráter indenizatório:

.....
c) auxílio-moradia;
.....”

A fixação de valor para a ajuda de custo dentro dos parâmetros máximos estabelecidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal não a desnatura como verba indenizatória.

Isso porque a forma de pagamento da verba não tem qualquer reflexo sobre sua natureza, uma vez que o ressarcimento não é o único meio jurídico idôneo para o pagamento de tais verbas. Exemplo disso são as diárias pagas no serviço público federal: o valor é fixado a priori e ainda assim não há nenhuma dúvida sobre sua natureza indenizatória.

Por fim, a Autora lança sobre a Resolução n. 117 a pecha da ofensa à moralidade administrativa, e da qual somente se libertaria se adotados os critérios por ela apresentados. Ora, mais uma vez, cabe rememorar que a ajuda de custo é direito previsto e assegurado na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e tem por única condicionante a inexistência de imóvel funcional na localidade onde o membro do *Parquet* exerça as suas funções.

² Resolução nº 13/2006:

Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

I - de caráter indenizatório, previstas em lei:

.....
b) auxílio-moradia;

.....
g) outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A regulamentação desse direito, respeitada a vontade da lei, é atividade legítima cometida pela Constituição da República ao CNMP e não pode, sob nenhum argumento, manietar-se por referenciais subjetivos da entidade associativa.

São essas, Senhor Ministro, as informações que julguei relevantes prestar, convicto que a questão submetida a Vossa Excelência carece de ser conhecida e, no mérito, não merece ser provida.

Encaminho, na oportunidade, cópia integral dos autos do Procedimento Interno de Comissão – PIC nº 0.00.00.001428/2014-83.

Brasília, 24 de fevereiro de 2017.



RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público