



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo Nº 1.00956/2016-59

Relator Leonardo Accioly da Silva
Requerente Conselho Nacional do Ministério Público
Requerido Ministério Público do Estado de Pernambuco

RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) instaurado em razão de decisão proferida pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, na 22ª Sessão Ordinária, realizada em 21.11.2016, com o objetivo de verificar, em todas as unidades do Ministério Público brasileiro, a observância do parágrafo único, do art. 4º, da Resolução CNMP nº 9, especificamente quanto à natureza e o pagamento das verbas previstas no art. 4º da mencionada norma, bem como se o seu somatório com o subsídio está limitado ao teto remuneratório.

Foram requisitadas informações ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de Pernambuco que em resposta limitou-se a encaminhar certidão elaborada pela Coordenadoria Ministerial de Gestão de Pessoas na qual afirma que aquele órgão ministerial observa a determinação contida no artigo 4º, da Resolução nº 09/2006 do CNMP e que os valores pagos pelo MPPE acima do teto constitucional estão previstos como verba indenizatório, conforme o artigo 61, da Lei Complementar nº 12/1994 e conforme autorizado pelo artigo 6º da mencionada Resolução deste Conselho.

Em que pese aquela resposta, diante da necessidade de melhor instruir o procedimento, foram solicitadas ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do CNMP, novas informações com **comprovação documental especificando nominal e mensalmente o valor, beneficiário e natureza do pagamento das verbas previstas no art. 4º da Resolução CNMP nº 09/2006, alusivos aos exercícios de 2011 a 2016, destacando em informação apartada todos os membros que**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

receberam valores superiores ao teto, justificando o porquê de tais pagamentos, indicando ainda a natureza de cada um dos valores que ensejou o pagamento de valores acima do teto.

As novas informações foram apresentadas através do ofício GPG ATMAD nº 096/2017, o qual veio instruído com seis planilhas contendo especificação nominal e mensal dos valores, beneficiários e natureza dos pagamentos alusivos aos exercícios de 2011 a 2016. No referido ofício, em virtude da dificuldade técnica de sua elaboração, há solicitação de concessão de novo prazo de 10 (dez) dias para elaboração de planilha apartada, findo este prazo, as informações complementares não foram enviadas.

É o relatório.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

VOTO

O CONSELHEIRO LEONARDO ACCIOLY DA SILVA:

Como visto, trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) instaurado em razão de decisão proferida pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, na 22ª Sessão Ordinária, realizada em 21.11.2016, com o objetivo de verificar, em todas as unidades do Ministério Público brasileiro, a observância do parágrafo único, do art. 4º, da Resolução CNMP nº 9, especificamente quanto à natureza e o pagamento das verbas previstas no art. 4º da mencionada norma, bem como se o seu somatório com o subsídio está limitado ao teto remuneratório.

O §2º do art. 130-A da Constituição Federal dispõe acerca das atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público, nesse sentido, é de se destacar o inciso II:

§ 2º - Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

[...]

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

O art. 37, XI, da Magna Carta determina o limite máximo para a remuneração e o subsídio pagos a quem de direito, conforme abaixo:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Todas as atividades ordinárias dos membros do Ministério Público inseridas no seu rol de atribuições legais, serão retribuídas por meio de subsídio, já que aos membros do Ministério Público aplica-se o regime remuneratório do subsídio, de acordo com dispositivo constitucional (art. 128, §5º, I, “c”).

O Supremo Tribunal Federal (STF), traz algumas premissas relacionadas ao teto constitucional, as quais merecem destaque, em razão de possuírem repercussão geral:

O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. [RE 609.381, rel. min. Teori Zavascki, j. 2-10-2014, P, DJE de 11-12-2014, com repercussão geral.]

Também merece destaque o entendimento firmado pelo STF nessa matéria:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que, após a EC 41/2003, as vantagens pessoais, de qualquer espécie, devem ser incluídas no redutor do teto remuneratório, previsto no inciso XI do art. 37 da CF. [RE 464.876 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 16-12-2008, 1ª T, DJE de 20-2-2009.] = RE 471.070 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 31-3-2009, 2ª T, DJE de 24-4-2009. Vide AI 339.636 AgR, rel. min. Ilmar Galvão, j. 16-10-2001, 1ª T, DJ de 14-12-2001.

Já o § 11 do art. 37, da Constituição Federal estabelece:

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

O §11 prevê uma exceção ao regime remuneratório próprio do subsídio e, nesse sentido, deve ser interpretado de forma restritiva, até porque parcela indenizatória implica retribuição pecuniária que recompõe a depreciação patrimonial ou ônus econômico experimentado em razão de circunstâncias particulares.

Dessa forma, verifica-se que o teto constitucional se aplica às parcelas de natureza remuneratória, ou seja, incide sobre valores pagos como contraprestação pelos serviços prestados, não integrando o subsídio do membro do Ministério Público as verbas de caráter indenizatório, que não podem, portanto, ser incluídas para efeito de limites remuneratórios.

Nesse sentido, importante explicitar o significado/conceito de verba remuneratória e verba indenizatória.

São verbas remuneratórias as correspondentes ao desempenho de atribuição



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

normal ao exercício do cargo, as quais incluem-se no limite estabelecido para o teto constitucional. Já as que se revestem de caráter indenizatório implicam retribuição pecuniária que recompõe a depreciação patrimonial ou ônus econômico experimentado em razão de circunstâncias particulares e, nesse sentido, não são submetidas ao cotejo do teto remuneratório.

O Conselho Nacional do Ministério Público, editou a Resolução nº 9, de 5 de junho de 2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros do Ministério Público donde se extrai que o subsídio mensal se constitui exclusivamente de parcela única, vedado acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, exceto as verbas remuneratórias excepcionadas pelo art. 4º, também limitadas ao teto constitucional, vejamos:

RESOLUÇÃO CNMP Nº 09, de 5 de junho de 2006.

Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros do Ministério Público.

(...)

Art. 3º O subsídio mensal dos membros do Ministério Público da União e dos Estados constitui-se exclusivamente de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Art. 4º Estão compreendidas no subsídio de que trata o artigo anterior e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, exceto as decorrentes de:

- I – diferença de entrância ou substituição ou exercício cumulativo de atribuições;
- II – gratificação pelo exercício da função de Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente e Corregedor-Geral, quando não houver a fixação de subsídio próprio para as referidas funções;
- III – gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento nos gabinetes do Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente, Corregedor-Geral ou em outros órgãos do respectivo Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público e do



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conselho Nacional de Justiça, na forma prevista no inciso V do art. 37 da Constituição Federal;

IV – exercício em local de difícil provimento;

V – incorporação de vantagens pessoais decorrentes de exercício de função de direção, chefia ou assessoramento e da aplicação do parágrafo único do art. 232 da Lei Complementar 75 de 1993, ou equivalente nos Estados, aos que preencheram os seus requisitos até a publicação da Emenda Constitucional nº 20, em 16 de dezembro de 1998;

VI – direção de escola do Ministério Público;

VII - gratificação pelo exercício de função em conselhos ou em órgãos colegiados externos cuja participação do membro do Ministério Público decorra de lei;

Parágrafo único. A soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder o teto remuneratório constitucional.

Todas as parcelas acima citadas correspondem a atividades inerentes ao múnus público do membro do Ministério Público, por isso mesmo estão incluídas no teto constitucional, dessa forma, estabelece o parágrafo único do art. 4º: “a soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder o teto remuneratório constitucional”.

Já o art. 6º da Resolução n. 09/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aponta as parcelas que estão excetuadas do teto remuneratório, quais sejam:

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

I – de caráter indenizatório:

- a. Ajuda de custo para mudança e transporte;
- b. Auxílio-alimentação;
- c. Auxílio-moradia;
- d. Diárias;
- e. Auxílio-funeral;
- f. Indenização de férias não gozadas;
- g. Indenização de transporte;
- h. Licença-prêmio convertida em pecúnia;
- i. Outras parcelas indenizatórias previstas em lei.

II – de caráter permanente:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- a. Benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas;
 - b. Benefícios percebidos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em decorrência de recolhimento de contribuição previdenciária oriunda de rendimentos de atividade exclusivamente privada.
- III – de caráter eventual ou temporário:
- a. Auxílio pré-escolar;
 - b. Benefícios de plano de assistência médico-social;
 - c. Bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório;
 - d. Devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidas.

O Ministério Público do Estado de Pernambuco ao informar, por meio de certidão elaborada pela Coordenadoria Ministerial de Gestão de Pessoas, que tem observado a determinação contida no artigo 4º, da Resolução nº 09/2006 do CNMP afirmou que os valores pagos acima do teto constitucional estão previstos como verba indenizatória, conforme o artigo 61, da Lei Orgânica do MPPE, Lei Complementar nº 12/1994, *in verbis*:

LEI COMPLEMENTAR Nº. 12 DE 27 DE DEZEMBRO DE 1994

Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco
(...)

Art. 61 – Ao membro do Ministério Público será paga indenização:

I – para atender a despesas de alimentação e pousada, quando do deslocamento para realizar serviço fora da sede de lotação, fixando-se, por ato do Procurador Geral de Justiça, cada diária em até 3% (três por cento) e em até 6% (seis por cento) do subsídio do cargo inicial da carreira, se o deslocamento se der, respectivamente, dentro ou fora do Estado;

II – para atender a despesa com moradia, calculado em até 10% (dez por cento), em razão de comprovada residência na cidade em que situada a Comarca perante a qual oficia a sua Promotoria e desde que nela não haja residência oficial, verba que também será devida quando o Colégio de Procuradores de Justiça, autorizar a fixação de residência em cidade da circunvizinhança de sua lotação, pelo mesmo motivo ou por indisponibilidade de imóvel para locação, excepcionalidade que não se aplica à Capital e à Região Metropolitana do Recife;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

III – para atender a despesas de transporte e mudança efetivamente realizadas e comprovadas mediante ressarcimento de até 100% (cem por cento) do subsídio do cargo inicial da carreira, em caso de remoção e promoção, sempre que houver mudança de residência de uma para outra sede de Comarca, devidamente constatada pela Corregedoria Geral do Ministério Público;

IV – para atender a despesas de transporte pessoal, mediante o ressarcimento da quantia efetivamente realizada e comprovada, nos casos de deslocamento a serviço fora da sede de exercício;

V – pelo exercício cumulativo de cargo ou função no valor de 10% e 20% dos subsídios, respectivamente, conforme a substituição ocorra na mesma ou em outra comarca, independentemente do número de substituições e não acumulável com as indenizações previstas nos Incisos I e III;

VI - pelo exercício de função de direção, coordenação e assessoramento previstas nesta Lei, no valor de 10 % dos subsídios, não acumulável com a indenização prevista no inciso anterior.

§ 1º - Aos membros do Ministério Público serão pagas, pela União, verbas indenizatórias pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

§ 2º - O Procurador Geral de Justiça, o Subprocurador Geral de Justiça, o Corregedor Geral do Ministério Público, o Secretário Geral do Ministério Público, o Chefe de Gabinete e Corregedor Geral Substituto perceberão indenizações correspondentes a 30 % (trinta por cento), 25% (vinte e cinco por cento), 25% (vinte e cinco por cento), 20% (vinte por cento), 20% (vinte por cento) e 20% (vinte por cento) do subsídio do cargo efetivo, respectivamente, para fazer face a despesas decorrentes de compromissos de ordem profissional ou social inerentes à representação do Ministério Público.

Do exame das informações prestadas pelo *Parquet* Pernambucano, mais precisamente aquelas contidas nas 6 (seis) planilhas contendo especificação nominal e mensal dos valores, beneficiários e natureza dos pagamentos alusivos aos exercícios de 2011 a 2016, observou-se a regularidade dos pagamentos em relação a Resolução nº. 09 deste Conselho Nacional do Ministério Público. Ressalta-se, que tal análise foi feita mediante amostragem em razão da quantidade de informações.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No entanto, é possível verificar inconsistências em relação as verbas por exercício cumulativo de cargo ou função e verbas por exercício de função de direção, coordenação e assessoramento, e gratificação inerentes à representação, previstas nos incisos V, VI e §2º do Art. 61 da Lei Complementar nº 12/1994, vejamos:

Art. 61 (...)

(...)

V – pelo exercício cumulativo de cargo ou função no valor de 10% e 20% dos subsídios, respectivamente, conforme a substituição ocorra na mesma ou em outra comarca, independentemente do número de substituições e não acumulável com as indenizações previstas nos Incisos I e III;

VI - pelo exercício de função de direção, coordenação e assessoramento previstas nesta Lei, no valor de 10 % dos subsídios, não acumulável com a indenização prevista no inciso anterior.

§ 2º - O Procurador Geral de Justiça, o Subprocurador Geral de Justiça, o Corregedor Geral do Ministério Público, o Secretário Geral do Ministério Público, o Chefe de Gabinete e Corregedor Geral Substituto perceberão indenizações correspondentes a 30 % (trinta por cento), 25% (vinte e cinco por cento), 25% (vinte e cinco por cento), 20% (vinte por cento), 20% (vinte por cento) e 20% (vinte por cento) do subsídio do cargo efetivo, respectivamente, para fazer face a despesas decorrentes de compromissos de ordem profissional ou social inerentes à representação do Ministério Público.

A redação do dispositivo legal rotula referidas verbas como **indenizatórias**, todavia, entendo tratar-se de remuneração em razão de trabalho, logo, tal verba deve ser tratada como remuneratória, portanto, submetida ao teto constitucional.

POR TAIS CONSIDERAÇÕES, ***julgo parcialmente procedente*** o presente Procedimento de Controle Administrativo para determinar que o Ministério Público de Pernambuco se abstenha de realizar o pagamento das verbas previstas no art. 61, incisos V e VI e § 2º da Lei Complementar nº 12/1994, como parcela indenizatória, submetendo-as ao teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Brasília (DF), 27 de fevereiro de 2018.

documento assinado por certificação digital
LEONARDO ACCIOLY DA SILVA
Conselheiro Relator