



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.00224/2020-90

RELATOR: Marcelo Weitzel Rabello de Souza

REQUERENTE: Corregedoria Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas

REQUERIDO: Ministério Público do Estado do Amazonas

EMENTA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. REGRAS EXCEPCIONAIS DE TELETRABALHO PARA MEMBROS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19. GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO CUMULATIVO. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO EM RAZÃO DE TRABALHO EXTRAORDINÁRIO E ACÚMULO DE ATRIBUIÇÕES. LEGALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A acumulação de unidades ministeriais diferentes implica em incremento de atribuições e responsabilidades, não havendo irregularidades no pagamento de gratificação por exercício cumulativo aos membros ministeriais autorizados a desempenhar suas funções de forma remota, sobretudo diante da excepcionalidade da situação de calamidade sanitária.

2. A Administração Superior do MP/AM agiu dentro dos limites de sua autonomia administrativa ao designar membros do Ministério Público para o exercício cumulativo, assim como ao conceder autorizações justificadas para o desempenho de trabalho remoto, garantindo, dessa maneira, a continuidade do serviço público.

3. Desnecessidade de encaminhamento da matéria ao Procurador-Geral da República, uma vez que: *a)* não há inconstitucionalidade manifesta no art. 280, inciso I, da Lei Orgânica do MP/AM; e *b)* o quadro dos presentes autos é distinto daquele discutido na ADI 5671, a qual ainda não teve seu mérito apreciado pelo STF.

4. Expedição de Recomendação direcionada à Administração Superior do MP/AM, para que, no exercício de sua autonomia administrativa e orçamentária, adote as providências pertinentes ao fornecimento dos recursos tecnológicos, materiais e humanos necessários ao adequado desempenho da função ministerial no interior do Estado.

5. Procedência parcial do Procedimento de Controle Administrativo.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

VOTO-VISTA

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado a requerimento da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas, em que se busca a suspensão dos efeitos de atos de convocação e de pedidos de trabalho remoto concedidos pela Procuradoria-Geral de Justiça a alguns membros do MP/AM.

O Eminent Relator, o Conselheiro Marcelo Weitzel Rabello de Souza, apresentou voto pela procedência parcial do Procedimento de Controle Administrativo, nos termos da Ementa abaixo transcrita:

EMENTA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. OBRIGAÇÃO DE RESIDÊNCIA NA COMARCA (ART. 129, §2º, CF). REGRAS EXCEPCIONAIS DE TELETRABALHO PARA MEMBROS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 (RES. CNMP 210/2020). AUTORIZAÇÃO A MEMBROS DO INTERIOR DO ESTADO PARA REALIZAR TELETRABALHO NA CAPITAL EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU REGULAMENTAR, NÃO OBSERVÂNCIA DE DISTÂNCIA MÍNIMA ENTRE A RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA E A COMARCA DE ORIGEM E CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE ATOS PRESENCIAIS CASO NECESSÁRIO. ANULAÇÃO DOS ATOS DE AUTORIZAÇÃO, COMO REGRA. MANUTENÇÃO, COMO EXCEÇÃO, DE ATOS DE AUTORIZAÇÃO À MEMBROS DO INTERIOR COM COMORBIDADES PARA COVID-19 E À AQUELES QUE, EM VIRTUDE DE DESLOCAMENTO ANTERIOR À DECRETAÇÃO DE SUSPENSÃO DE TRANSPORTE FLUVIAL PELO EXECUTIVO AMAZONENSE, ESTEJAM



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

IMPOSSIBILITADOS DE RETORNAR À COMARCA DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO PARA EXERCÍCIO CUMULATIVO E RESPECTIVO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO A MEMBROS DO INTERIOR DO ESTADO EXCEPCIONALMENTE AUTORIZADOS A REALIZAR TELETRABALHO NA CAPITAL. NECESSIDADE DE PRORROGAÇÃO DO PERÍODO DE AVALIAÇÃO DE MEMBROS DO INTERIOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO POR PERÍODO EQUIVALENTE A DURAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE TELETRABALHO NA CAPITAL. ENCAMINHAMENTOS ADICIONAIS À COMISSÃO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO, À PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA E À CORREGEDORIA NACIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A residência na comarca de lotação é obrigação do membro do Ministério Público (art. 129, §2º, CF; art. 33, caput, da LC nº 75/93; art. 43, X, Lei nº 8625/93 e; art. 118, XII, da LOMP/AM), a qual constitui, para além de mero dever vazio dirigido ao membro, verdadeira garantia constitucional do cidadão, pois é a regra que propicia a ele, enquanto sujeito de direitos e destinatário final do exercício da jurisdição, a viabilidade de ser atendido de pronto pelo Parquet e por autoridade ministerial ciente das peculiaridades do local em que reside.

2. A grande evolução tecnológica ocorrida no espaço de tempo entre a instituição no ordenamento jurídico da obrigatoriedade de residência dos membros do Ministério Público na comarca e os dias atuais, não elimina a utilidade e importância da presença física do membro próximo à sociedade, pois as características do cargo que ocupa, para muito além do mero exercício de atividades técnico-jurídicas, consubstanciam verdadeira função política, cuja figura de autoridade/credibilidade é elemento fundamental para a manutenção da coesão social em determinada localidade.

3. Ainda que as características do cargo fossem meramente técnicas, a ausência de inclusão digital da sociedade brasileira, em especial no Estado do Amazonas, por si só torna evidente o grave prejuízo ao direito de acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CF) caso se permita que o membro não fixe residência no local de sua lotação.

4. Por intermédio da Emenda Constitucional nº 45/2004, o poder constituinte derivado reformador introduziu possibilidade de exceção à regra de residência na comarca, desde que com autorização do chefe do Ministério Público correlato.

5. A regulamentação da exceção à regra da residência na comarca se deu com a edição pelo Conselho Nacional do Ministério Público da Resolução nº 26/2007, que, dentre outras disposições,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

vinculou a autorização à: ausência de prejuízo ao serviço e à comunidade atendida (art. 2º, §1º); conformidade com a distância máxima entre a sede da comarca onde o membro exerce sua titularidade e a sede da comarca onde pretende fixar residência, definida em ato do PGJ, de modo a oportunizar o pronto deslocamento a sede da comarca para atendimento de situações emergenciais (art. 2º, §3º, II) e; ao comparecimento diário do membro, durante todo o expediente forense, à comarca onde exerce a titularidade de ser cargo (art. 3º, caput);

6. Em paralelo a obrigação de residência do membro na comarca, é preciso analisar o caso concreto sob a ótica das excepcionalíssimas situações provocadas pela pandemia de COVID-19, as quais levaram o Conselho Nacional do Ministério Público a editar regulamentação especial para membros e servidores (Resolução CNMP nº 210/2020), a qual, embora os autorize a realizar teletrabalho, não os exime do comparecimento presencial em situações urgentes (art. 2º, III c/c art. 3º, IV) e da participação em plantão judiciário (art. 4º), muito menos os autoriza a residir fora da comarca.

7. Apesar do descompasso com a regulamentação, tendo em vista as características excepcionalíssimas do Estado do Amazonas, tanto em termos geográficos como em termos de equipamentos de saúde no interior, é preciso ponderar a norma constitucional da residência na comarca (art. 129, §2º) com as normas constitucionais que estabelecem o direito à vida (art. 5º, caput, CF) e à saúde (arts. 6º, caput, e 196, CF) para, em um juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, para permitir a autorização de teletrabalho na capital a membros lotados no interior, desde que, munidos da devida comprovação médica, integrem grupo especialmente vulnerável às condições impostas pela Pandemia de COVID-19.

8. Para evitar o alto grau de subjetivação do que seja vulnerável para fins de autorização de teletrabalho na capital, devem ser aplicadas, por analogia, as hipóteses previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 5º do Ato/PGJ-AM 108/2020.

9. Além dos casos de especial vulnerabilidade para a pandemia, deve ser permitido, por absoluta imposição fática, a realização de teletrabalho fora da comarca de origem a membros lotados no interior que, em virtude de deslocamento anterior à decretação pelo Poder Executivo Amazonense de restrições ao transporte fluvial, encontrem-se impossibilitados de retornar, apenas enquanto dure a inviabilidade de transporte.

10. Para abreviar ao máximo a manutenção em teletrabalho fora da comarca de membros não incluídos nas condições de especial vulnerabilidade para pandemia, deve a Administração Superior do MP/AM empreender esforços junto às diferentes esferas de governo para propiciar o transporte dos Promotores de Justiça



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“ilhados” às comarcas de origem, bem como avaliar a possibilidade de contratações de urgência para o mesmo fim, respeitadas as normas de licitação.

11. Em relação aos ditos “atos de convocação” de dois Promotores de Justiça do interior integrantes do Gabinete de Enfrentamento de Crise instituído pela Procuradoria-Geral de Justiça do MP/AM, questionados nestes autos pela Corregedora local, tem-se que estes, pelo menos pelo que consta dos autos, inexistem, razão pela qual não há que se falar em anulação neste, embora a PGJ/AM, em suas informações, em nenhum momento rebata a afirmação de que estes estejam na capital.

12. No que diz respeito aos atos de deferimento de teletrabalho na capital para membros do interior baseados unicamente em ausência de estrutura ou internet, têm-se que estes devem ser anulados, por estarem calcados em condições que, além de não terem sido causadas diretamente pela pandemia, não constituem motivo plausível para a concessão, sob pena de transformar exceção em regra e de se admitir o apequenamento das funções dos membros ministeriais.

13. Afigura-se violador aos princípios da isonomia e da moralidade o pagamento de gratificação por exercício cumulativo a membros que são lotados e acumulam comarcas no interior, mas que, em razão de autorização para realizar teletrabalho na capital, encontram-se a centenas de quilômetros do local de cumulação, os quais, ao contrário de seus pares no interior que permanecem na origem, estão, por imposição fática, alijados de relevantíssima parcela de suas atribuições, quais sejam, as relacionadas as atividades presenciais, que, embora reduzidas em tempos de pandemia, não foram eliminadas.

14. Além do pagamento da gratificação correspondente, a própria manutenção das designações para exercício cumulativo é indevida, tendo em vista a precarização ao extremo de contexto que por si só já é difícil, pois além de ir de encontro às normas de distância entre a comarca de lotação e a residência do membro, evidencia grave prejuízo à população (PP nº 1.00284/2016-27, relator Cons. Fábio George), pois estar-se-á a dificultar de maneira exponencial a presença do membro nas comarcas cumuladas quando seja necessário.

15. Em virtude da existência de membros em estágio probatório lotados no interior, porém autorizados a realizar teletrabalho capital, é necessário, em atenção à normativa de regência, em especial as que estabelecem como critério de avaliação para fins de vitaliciamento o conceito de que o membro goza na comarca e à sua atuação comunitária (art. 237, §1º, I e VII, da LOMP/AM), a prorrogação do período de avaliação por prazo



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

equivalente à autorização para residência na comarca

16. Cabe dizer que, ao analisar o portal da transparência para avaliar o pagamento de gratificação por exercício cumulativo, teve-se dificuldade com a forma como expostos os dados financeiros, indicando certa falta de clareza, razão pela qual encaminha-se a questão à Comissão de Controle Administrativo e Financeiro para a adoção das providências que entender de direito.

17. Também não relacionado diretamente ao objeto deste feito, ao analisar o fundamento legal do pagamento das gratificações por exercício cumulativo, verificou-se possível inconstitucionalidade da segunda parte do art. 280, I, da LOMP/AM, por possível afronta aos art. 37, caput, e X, da CF, nos mesmos moldes que levou a PGR ao ajuizamento da ação direta de constitucionalidade em face de dispositivo semelhante da Lei Orgânica do MP/SP, em trâmite no Supremo Tribunal Federal sob a identificação de ADI 5671. Por esse motivo, nos termos do art. 128 do RICNMP, encaminha-se os autos a Procuradoria-Geral da República para avaliar a necessidade, ou não, de iniciar processo de controle de constitucionalidade da norma.

18. Por fim, tendo em vista os diversos documentos destes autos que atestam a precariedade de algumas das estruturas ofertadas aos membros lotados no interior, devem ser extraídas cópia destes autos para encaminhamento a Corregedoria Nacional para análise da conveniência e oportunidade de promover inspeção, correição ou outra providência que entender de direito.

19. Procedimento de Controle Administrativo julgado parcialmente procedente para anular os atos administrativos de concessão de teletrabalho na capital a membro do interior, observadas as exceções, disposições, determinações e encaminhamentos contidos no voto condutor.

Em que pese o bem fundamentado voto do Conselheiro Marcelo Weitzel Rabello de Souza, peço *vênia* para divergir de Sua Excelência, apenas no tocante aos itens 13, 14, 17 e 18 da Ementa, conforme os fundamentos que passo a expor.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**1 – GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO CUMULATIVO – ACRÉSCIMO DE
SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS – LEGALIDADE DO PAGAMENTO
DURANTE A PANDEMIA**

Quanto a esse ponto, o Exmo. Relator entendeu que **“afigura-se violador aos princípios da isonomia e da moralidade o pagamento de gratificação por exercício cumulativo a membros que são lotados e cumulam comarcas no interior, mas que, em razão de autorização para realizar teletrabalho na capital, encontram-se a centenas de quilômetros do local de cumulação, os quais, ao contrário de seus pares no interior que permanecem na origem, estão, por imposição fática, aliçados de relevantíssima parcela de suas atribuições, quais sejam, as relacionadas as atividades presenciais, que, embora reduzidas em tempos de pandemia, não foram eliminadas.”**

Como se observa, o Relator sustenta que, por imposição do princípio da moralidade, não fazem jus ao pagamento da gratificação por exercício cumulativo os Membros que estejam impossibilitados, ainda que de forma excepcional, de comparecer presencialmente à unidade ministerial objeto da cumulação.

Sustenta, ainda, que tal situação violaria o princípio da isonomia, uma vez que importaria em favorecimento de alguns Promotores de Justiça, em detrimento de outros que permaneceram exercendo suas atribuições no interior do Estado, a despeito do quadro de pandemia.

Para melhor exame do tema, convém proceder ao exame das normas aplicáveis à gratificação por exercício cumulativo.

A Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, trouxe expressamente a possibilidade de pagamento de gratificação ora analisada, vejamos:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

X - gratificação pelo exercício cumulativo de cargos ou funções.

Na mesma linha, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas (LCE nº 11, de 17 de dezembro de 1993) dispôs do seguinte modo:

Art. 280 - Estão compreendidas no subsídio de que trata o art. 271 desta Lei e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, exceto:

I - gratificação pelo exercício cumulativo de atribuições, bem como pela atuação em atividades para as quais exista a necessidade de serviço mas não exista demanda que justifique a criação de Promotoria de Justiça, na forma definida por Ato do Procurador-Geral de Justiça;

Art. 283 - A gratificação prevista no artigo 280, inciso I, corresponderá a 1/3 (um terço) do subsídio mensal do membro do Ministério Público que a ela faça jus, devendo ser calculada, proporcionalmente, aos dias de efetivo exercício.

Ademais, o Conselho Nacional do Ministério Público, ao editar a Resolução CNMP nº 9, de 5 de junho de 2006 (*Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros do Ministério Público*) disciplinou a possibilidade de pagamento da gratificação sob enfoque. Confira-se:

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;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Outrossim, o CNMP já decidiu em diversas oportunidades que, havendo previsão na respectiva Lei Orgânica, a retribuição financeira pelo acréscimo de serviço extraordinário é devida ao membro do Ministério Público. Transcrevo, por ilustrativo, as ementas dos seguintes julgados:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA. GRATIFICAÇÃO DE ACUMULAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA DE INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE CRIE O CARGO PARA OCORRER A ACUMULAÇÃO.

1. **Havendo cargo criado por Lei de iniciativa própria e norma interna regulamentando as atribuições e a forma de substituição ou acumulação, passa a ser devida, em razão do regular o exercício das atribuições do cargo, o pagamento de verba de substituição ou a chamada gratificação acumulação aos membros do Ministério Público**, dentro de suas possibilidades orçamentárias e do respeito aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Pedido conhecido e julgado improcedente. (ACÓRDÃO do Plenário do CNMP no PCA No. 0.00.000.001849/2010-81, de 30.11.2010)

“PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. REMUNERAÇÃO. AJUDA DE CUSTO POR EXERCÍCIO CUMULATIVO DE FUNÇÕES. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.” (PCA nº. 1.00141/2016-42, Relator Conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega)

Do exame das normas e dos precedentes mencionados, nota-se que a **presença física do Promotor de Justiça na unidade ministerial objeto da cumulação não é condicionante para o pagamento da gratificação em análise, sobretudo na atual situação de anormalidade causada pela pandemia do COVID-19.**

Assim, entendo que **o pagamento é justificado pelo acréscimo de responsabilidade e de serviço extraordinário que a cumulação de promotorias impõe ao membro Ministerial, e não pela presença física.**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No tocante à excepcionalidade do quadro atual, vale destacar que os membros do Ministério Público amazonense foram submetidos à regulamentação do **ATO N° 108/2020/PGJ, publicado em 16/03/2020¹** (*Estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde - OMS*). No que interessa ao presente estudo, o citado Ato dispôs do seguinte modo:

(...)

Art. 11 **Fica temporariamente suspenso o atendimento presencial de público externo, que poderá ser prestado por meio eletrônico ou telefônico, ressalvados os casos de urgência.**

Art. 13 Estão suspensas, de forma excepcional e temporária, as visitas, inspeções e diligências, na forma da RESOLUÇÃO N° 208, DE 13 DE MARÇO DE 2020, do CNMP.

Vale mencionar que o ATO N° 108/2020/PGJ está em consonância com a Resolução CNMP n° 210, de 14 de abril de 2020 (*Uniformiza, no âmbito do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados, medidas de prevenção à propagação do contágio pelo novo Coronavírus - Covid-19 e de resguardo à continuidade do serviço público prestado nas unidades e ramos ministeriais no país*). Repriso os seguintes excertos do ato normativo exarado por este Órgão Nacional de Controle:

Art. 2° As unidades e os ramos do Ministério Público brasileiro observarão a necessidade de **adotar as seguintes medidas:**

I – **suspensão de atos que exijam a presença física de membros** e servidores do Ministério Público, **nos limites fixados pelos atos normativos de cada ramo ministerial**, sem prejuízo de sua realização por videoconferência ou por outros instrumentos;

II – **a restrição de ingresso nas dependências das unidades do Ministério Público**, salvo para membros, servidores, estagiários e terceirizados, que não estiverem em regime de teletrabalho;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

III – **atendimento ao público apenas nos casos de perecimento do direito e risco à vida e à saúde**, situações nas quais será permitido acesso às unidades do Ministério Público, **observadas as peculiaridades locais**;

IV – **suspensão de atos extrajudiciais que exijam a presença física**, tais como audiências, inspeções, perícias, entre outros, ressalvada a possibilidade técnica e processual de sua realização por meios tecnológicos disponíveis, observadas as peculiaridades locais;

V – **adoção do regime de teletrabalho**, nos termos desta Resolução.

Art. 3º **O regime de teletrabalho será adotado para todos os membros, servidores e estagiários do Ministério Público, de todas as Promotorias e Procuradorias de Justiça, Grupos de Atuação Especial e órgãos de Administração Superior e Auxiliares, ressalvadas as especificidades locais e as situações de indispensável atendimento presencial.**

Assim, em razão da excepcionalidade da pandemia, **ainda que os membros do Ministério Público estivessem fisicamente na unidade ministerial, não poderiam fazer o atendimento presencial, em razão do isolamento social recomendado pelas autoridades nacionais e internacionais de saúde.**

A meu sentir, o não pagamento da gratificação só seria justificado caso restasse comprovado, no caso concreto, que o Membro do Ministério Público não exerceu efetivamente a cumulação, ou seja, que não houve acréscimo de responsabilidade e tampouco de trabalho de natureza extraordinária.

Nesse sentido, nos autos do PCA nº 0.00.000.000143/2015-14, o CNMP entendeu que não cabe acréscimo remuneratório por exercício cumulativo quando não houver aumento na carga de serviço sob responsabilidade do membro ministerial. Transcrevo, por oportuno, a ementa do julgado:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. AJUDA DE CUSTO PELO EXERCÍCIO CUMULATIVO DE FUNÇÕES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Procedimento de Controle Administrativo instaurado em face de decisão administrativa proferida pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça daquele Ministério Público do Estado do Ceará que determinou o pagamento da gratificação por acúmulo de função a membro titular da 2ª Promotoria de Justiça Criminal de Fortaleza, sob o argumento de que ele estaria exercendo as atribuições de promotor de justiça auxiliar do órgão ministerial de sua própria titularidade, tendo em vista o afastamento do membro que atuava perante a 2ª Promotoria de Justiça Auxiliar do Crime da Comarca de Fortaleza.
2. Interpretação teleológica e sistemática das normas que regem a matéria, a partir da premissa de que **inexiste, de fato, o acúmulo de funções.**
3. **Inexistência do alegado direito ante a ausência de requisitos essenciais para a percepção do benefício, quais sejam: a designação formal para o cargo, o efetivo exercício de mais de uma atribuição e a clara distinção entre elas, a demonstrar o aumento da carga de serviço.**
4. Incompetência do Colégio de Procuradores de Justiça do MP/CE para rever decisão do Procurador-Geral de Justiça que indeferiu o pagamento de gratificação ao membro da instituição.
5. Procedência do pedido.”

Registre-se que a decisão proferida nos autos do PCA CNMP nº 0.00.000.000143/2015-14 foi objeto de questionamento no Mandado de Segurança STF nº 33799, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Por ocasião do julgamento do feito, em 04/08/2016, o STF entendeu pela denegação da segurança, reforçando o entendimento de que o pagamento da gratificação pressupõe o aumento do acervo processual sob responsabilidade do membro do *Parquet*, além da designação formal para a cumulação. Vejamos:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CNMP. **AJUDA DE CUSTO PELO EXERCÍCIO CUMULATIVO DE FUNÇÕES.**

1. Como regra geral, o controle dos atos do CNMP pelo STF somente se justifica nas hipóteses de: (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das atribuições do Conselho; ou (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado, hipóteses inócorrentes.
2. Segundo a legislação de regência, o membro titular da Promotoria de Justiça e o da respectiva Promotoria Auxiliar não só oficiam perante a mesma unidade judiciária, como também são ambos responsáveis por todo o acervo a ela afetado. **Não**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

pode ser tida como manifestamente irrazoável a interpretação de que não há, nesta hipótese, direito a ajuda de custo por acumulação de funções.

3. Segurança denegada.

O que não se admite, todavia, é a presunção de imoralidade e de irregularidade do pagamento, pelo simples fato de, em razão das dificuldades de mobilidade impostas pela pandemia, não ser possível a presença física do Promotor de Justiça na unidade ministerial objeto da cumulação.

Outrossim, o eventual exercício irregular das atribuições por parte de membro do Ministério Público deve submeter-se à apuração e à comprovação do prejuízo efetivo, analisando-se, por exemplo, se houve ausência injustificada do membro em atos de sua atribuição exclusiva.

Dessa maneira, considerando que a **acumulação unidades ministeriais diferentes implica em incremento de atribuições e responsabilidades, não há irregularidade no pagamento de gratificação por exercício cumulativo aos membros ministeriais autorizados a desempenhar suas atribuições de forma remota.**

2. REGULARIDADE DAS DESIGNAÇÕES PARA EXERCÍCIO CUMULATIVO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

No tocante a esse particular, o Exmo. Conselheiro Relator defende que ***“a própria manutenção das designações para exercício cumulativo é indevida, tendo em vista a precarização ao extremo de contexto que por si só já é difícil, pois além de ir de encontro às normas de distância entre a comarca de lotação e a residência do membro, evidencia grave prejuízo à população.”***

Com a devida *vênia* ao entendimento do Relator, entendo que **as designações para acumulação de exercício de atribuições no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais objetivam atender ao princípio da continuidade do serviço**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

público, eis que o contrário significaria deixar a coletividade desassistida, sobretudo no atual momento de calamidade sanitária.

Nesse caso, **a acumulação de exercício de atribuições na forma de trabalho remoto dos membros atende à razoabilidade e à necessidade de se manter os órgãos do Ministério Público em funcionamento durante o período de exceção da presente pandemia.**

Vale ressaltar que, ao realizar as designações para cumulação mediante trabalho remoto, **o Procurador-Geral de Justiça/AM o fez nos exatos limites da autonomia administrativa que lhe foi conferida pela Lei Orgânica do Ministério Público amazonense. Confira-se:**

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 11, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1993:

Art. 29 - Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, **competete ao Procurador-Geral de Justiça no exercício da Administração:**

VIII - designar membros do Ministério Público para:

(...)

f) **assegurar a continuidade dos serviços em caso de vacância, afastamento temporário, ausência, impedimento ou suspeição de titular de cargo, ou com consentimento deste;**

(...)

XVII-A - designar Promotor de Justiça para substituir, em caráter excepcional e temporário. Promotor de Justiça de mesma Entrância, ou, excepcionalmente, de Entrância inferior, sujeita, neste caso, à anuência prévia do membro do Ministério Público a ser designado;

XXVII - designar membro do Ministério Público em escala semanal ou mensal, e durante as férias coletivas, como plantonista;

Art. 109 - Os membros do Ministério Público, em seus impedimentos, suspeições e faltas ocasionais, substituir-se-ão entre si, automaticamente, segundo critérios estabelecidos pelo Procurador-Geral de Justiça.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 110 - Nos casos de afastamentos em razão de férias, licença ou qualquer outro motivo, a substituição, que terá caráter excepcional e temporário, far-se-á por Ato do Procurador-Geral de Justiça, mediante:

I - ampliação de competência, quando se tratar de substituição entre membros do Ministério Público da mesma Entrância;

II - convocação de Promotor de Justiça de entrância inferior para substituir Promotor da Entrância imediatamente superior.

III - convocação de Promotor de Justiça da mais elevada entrância para substituir Procurador de Justiça, mediante solicitação da respectiva Procuradoria.

§ 1.º A substituição prevista no inciso I deste artigo será remunerada na forma do caput do art.283 desta Lei;

§ 2.º A substituições previstas nos incisos II e III deste artigo serão remuneradas na forma do art.284 desta Lei;

§ 3.º O direito a remuneração das substituições se dará mediante comprovação dos trabalhos realizados, através de relatório circunstanciado.

§ 4.º A convocação de Promotor de Justiça, nas hipóteses dos incisos II e III deste artigo, recairá prioritariamente sobre o membro mais antigo das Entrâncias Inicial ou Final, respectivamente.

Assim, é forçoso reconhecer que a **Administração Superior do MP/AM** agiu dentro dos limites de sua autonomia administrativa ao designar membros do Ministério Público para o exercício cumulativo, assim como ao conceder autorizações justificadas para o desempenho de trabalho remoto, garantindo, dessa maneira, a continuidade dos serviços ministeriais.

3. DA DISTINÇÃO EM RELAÇÃO À ADI 5671 – DESNECESSIDADE DE ENCAMINHAMENTO À PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse tocante, o Exmo. Relator sustenta que “*ao analisar o fundamento legal do pagamento das gratificações por exercício cumulativo, verificou-se possível inconstitucionalidade da segunda parte do art. 280, I, da LOMP/AM, por possível afronta aos art. 37, caput, e X, da CF, nos mesmos moldes que levou a PGR ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade em face de dispositivo semelhante da Lei Orgânica do MP/SP, em trâmite no Supremo Tribunal Federal sob a identificação*



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de ADI 5671. Por esse motivo, nos termos do art. 128 do RICNMP, encaminha-se os autos a Procuradoria-Geral da República para avaliar a necessidade, ou não, de iniciar processo de controle de constitucionalidade da norma.”

Em que pese o bem fundamentado voto do Relator, entendo que o previsto no art. 280, inciso I, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas (*gratificação por exercício cumulativo ou extraordinário*) não possui similitude com a redação do art. 195 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo (*gratificação pela prestação de serviços de natureza especial*), que deu ensejo à interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade 5671.

Nos autos da ADI 5671, a Procuradoria-Geral da República entendeu pela inconstitucionalidade da previsão na Lei Orgânica do MP/SP da *gratificação pela prestação de serviços de natureza especial*, de forma genérica e sem que o pagamento fosse condicionado ao acréscimo de trabalho extraordinário, a exemplo da atuação em plantões judiciais e em juizados especiais ou informais. Questionou-se, ainda, a ampla discricionariedade conferida ao Procurador-Geral de Justiça para definição das hipóteses de pagamento da mencionada gratificação de natureza especial. É o que se extrai do relatório constante do despacho lavrado, em 31 de março de 2017, pelo Ministro Ricardo Lewandowski:

“O art. 195 da Lei Complementar 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo, **conferiu a membros do Ministério Público daquela unidade federativa gratificação pela prestação de serviços de natureza especial, cuja definição deixou a cargo de ato do Procurador-Geral de Justiça.**

O § 1º do dispositivo relacionou algumas atividades consideradas como de natureza especial – plantões judiciais, fiscalização de concursos e atuação em juizados especiais ou informais, entre outras – enquanto o § 2º determinou a forma de cálculo da parcela.

A primeira inconstitucionalidade decorre da ampla discricionariedade conferida ao chefe do Ministério Público estadual para definir situações que ensejem pagamento da



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

gratificação por prestação de serviços de natureza especial. A expressão ‘assim definidos em ato do Procurador-Geral de Justiça’, no caput do art. 195, possibilita que, por mero ato infralegal, se instituem novas hipóteses de percepção de parcela cuja natureza remuneratória impõe regulação por lei específica, de acordo com o regime constitucional.

Ao permitir que hipóteses de incidência das verbas sejam estabelecidas por ato regulamentar, a expressão afronta a reserva legal estabelecida pelo art. 37, X, da CR. No mesmo vício incorrem os Atos Normativos 40, de 30 de setembro de 1994, e 709, de 31 de agosto de 2011, editados pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Estes, ao tempo em que explicitam a natureza remuneratória da gratificação pela prestação de serviços de natureza especial (Ato 40/1994, art. 1º, § 1º, e Ato 709/2011, art. 3º), instituem, sem lei específica, diversas hipóteses de pagamento (Ato 40/1994, art. 2º, e Ato 709/2011, arts. 1º e 2º).

Ao fazê-lo, invadem campo constitucionalmente reservado ao Legislativo, pelo mencionado art. 37, X, da Lei Fundamental. Não é só. As expressões questionadas do art. 195, § 1º, da LC 743/1993 e os atos editados a partir dessa norma tampouco são compatíveis com o regime constitucional unitário de remuneração, imposto a membros de poder pelo art. 39, § 4º, da Constituição da República e aplicável ao Ministério Público em virtude de seu art. 128, § 5º, I, c.

Em conformidade com a ordem constitucional, gratificações cumuláveis com subsídio exigem exercício de tarefas extraordinárias, distintas daquelas ínsitas às funções dos membros do Ministério Público estadual.

Quanto às atividades de fiscalização de concurso, também previstas como justificantes da parcela pelo art. 195, § 1º, da lei orgânica, poder-se-ia argumentar ser legítimo o pagamento da retribuição – porém não a título de gratificação de natureza remuneratória, como dispõem os atos normativos questionados, mas como parcela de caráter indenizatório – tendo em vista que tais atividades, além de distintas das funções institucionais dos membros do Ministério Público, normalmente se realizam fora do horário de trabalho habitual do órgão, na maioria das vezes aos fins de semana.

O mesmo não se verifica com as demais atividades que, de acordo com as expressões questionadas do art. 195, § 1º, da lei, dariam ensejo a gratificação por prestação de serviços de natureza especial. **Participar de plantões judiciais e desempenhar funções em juizados especiais ou informais não consistem ofício estranho às atribuições institucionais de procuradores e promotores de justiça.** Tais fatos geradores



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

constituem características regulares inerentes às atribuições constitucional e legalmente conferidas a integrantes do Ministério Público (CR, arts. 127 e 129).

Dessa maneira, as expressões ‘dentre outros, os plantões judiciais em geral’ e ‘e a atuação em juizados especiais ou informais’, contidas no dispositivo, simplesmente remuneram trabalho ordinário dos membros. O regime de pagamento unitário que caracteriza o modelo constitucional de subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos em decorrência de trabalho ordinário de agentes públicos. O art. 39, § 4º, da CR é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: ‘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’” (páginas 13-15 do documento eletrônico 1).

(...)

Ao final, pugna pela **procedência do pedido, para se declarar inconstitucionalidade**: “a) das expressões ‘assim definidos em Ato do Procurador-Geral de Justiça’, contida no caput do art. 195, e ‘dentre outros, os plantões judiciais em geral’ e ‘e a atuação em juizados especiais ou informais’, contidas no § 1º do mesmo dispositivo da Lei Complementar 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo; b) dos Atos Normativos 40, de 30 de setembro de 1994, e 709, de 31 de agosto de 2011, ambos da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo” (pág. 23 do documento eletrônico 1).

(grifei)

Com efeito, a Lei Orgânica paulista trouxe um rol meramente exemplificativo das hipóteses de pagamento da gratificação de natureza especial, deixando para o Procurador-Geral de Justiça a tarefa de definir outras possibilidades para o pagamento da gratificação.

Para fins de comparação, vejamos o que prescreve a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas a respeito do tema:

Art. 280 - Estão compreendidas no subsídio de que trata o art. 271 desta Lei e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, **exceto**:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I - gratificação pelo exercício cumulativo de atribuições, bem como pela atuação em atividades para as quais exista a necessidade de serviço mas não exista demanda que justifique a criação de Promotoria de Justiça, na forma definida por Ato do Procurador-Geral de Justiça;

Conforme se observa, a Lei Orgânica do MP/AM tratou de definir quais as hipóteses de serviço extraordinário justificam o pagamento da gratificação, a saber: a) exercício cumulativo de atribuições (art. 280, I, primeira parte); e b) atuação em atividades para as quais exista a necessidade de serviço mas não exista demanda que justifique a criação de Promotoria de Justiça (art. 280, I, segunda parte).

Assim, no caso do *Parquet* amazonense, não cabe ao Procurador-Geral de Justiça a criação de novas hipóteses de pagamento da gratificação, pois a própria Lei Orgânica já o fez, incumbindo-lhe tão somente a regulamentação em ato próprio, de modo a permitir a efetiva aplicação do dispositivo legal.

Acrescente-se que, em despacho datado de 31 de março de 2017, o Relator da ADI 5671, **o Ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu a presunção relativa de constitucionalidade da Lei Orgânica do MP/SP e dos atos editados pelo Procurador-Geral de Justiça/SP.** O Relator entendeu, ainda, pela ausência dos requisitos autorizadores da medida cautelar pleiteada pela Procuradoria-Geral da República. Transcrevo os seguintes excertos do mencionado despacho:

Bem examinados os autos, verifico, inicialmente, que **os atos impugnados estão em vigor, respectivamente, desde 1993, 1994 e 2011, militando a seu favor, desde o momento em que editados, a presunção relativa de constitucionalidade.**

(...)

Nesse diapasão, ao menos em juízo de cognição sumária (não exauriente), próprio desta fase processual, **entendo ausentes os requisitos autorizadores do pleito cautelar, tanto do ponto de vista formal, quanto da perspectiva material.**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Registre-se que, até o presente momento, o Supremo Tribunal Federal ainda não proferiu decisão de mérito na aludida ADI, sendo que os autos estão conclusos ao Relator desde 26/06/2020.

Outrossim, segundo a disciplina do art. 128 do Regimento Interno do CNMP, o encaminhamento da matéria ao Procurador-Geral da República só é admissível quando o Plenário, pela maioria de seus membros, considerar que a disposição legal objeto de controle é contrária ao texto constitucional. Vejamos:

Art. 128. Havendo disposição legal **considerada pela maioria do Plenário como contrária à Constituição Federal**, a decisão, após o trânsito em julgado, será encaminhada ao Procurador-Geral da República.

Dessa maneira, **voto pelo não encaminhamento da matéria ao Procurador-Geral da República**, uma vez que: *a) não há inconstitucionalidade manifesta no art. 280, inciso I, da Lei Orgânica do MP/AM; e b) o quadro dos presentes autos é distinto daquele discutido na ADI 5671, a qual ainda não teve seu mérito apreciado pelo STF.*

**4. DA CONSTATAÇÃO DE PRECARIIDADE DA ESTRUTURA MINISTERIAL
– RECOMENDAÇÃO À PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA**

Nesse particular, o Eminentíssimo Relator expressou sua preocupação em relação à constatação de *precariedade de algumas das estruturas ofertadas aos membros lotados no interior do Estado do Amazonas, de modo que deveriam ser extraídas cópias destes autos para encaminhamento à Corregedoria Nacional, para análise da conveniência e oportunidade de promover inspeção, correição ou outra providência que entender de direito.*

Com a devida *vênia*, entendo despendendo o encaminhamento dos autos à Corregedoria Nacional, uma vez que foi realizada pelo CNMP, nos dias 4 a 8 de dezembro



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de 2017, Correição Geral no Estado do Amazonas, oportunidade em que as equipes de correição visitaram grande parte das instalações e órgãos do Ministério Público amazonense.

A partir do Relatório Conclusivo da Correição, o Plenário do CNMP expediu inúmeras Recomendações e Determinações direcionadas ao Procurador-Geral de Justiça/AM, cujo cumprimento ainda está sendo objeto de acompanhamento pela Corregedoria Nacional (Correição nº 0.00.000.000143/2017-78).

Dessa forma, considerando que, a partir do caderno processual, é possível constatar a carência na estrutura nas unidades ministeriais localizadas no interior do Estado do Amazonas, entendo mais conveniente **a expedição de Recomendação direcionada à Administração Superior do MP/AM**, para que, no exercício de sua autonomia administrativa e orçamentária, adote as providências pertinentes ao fornecimento dos recursos tecnológicos, materiais e humanos necessários ao adequado desempenho da função ministerial.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **DIVIRJO PARCIALMENTE DO VOTO** proferido pelo Exmo. Relator, apenas no tocante aos itens 13, 14, 17 e 18 da Ementa, nos seguintes termos:

a) a acumulação de unidades ministeriais diferentes implica em incremento de atribuições e responsabilidades, não havendo irregularidades no pagamento de gratificação por exercício cumulativo aos membros ministeriais autorizados a desempenhar suas funções de forma remota, sobretudo diante da excepcionalidade da situação de calamidade sanitária;

b) a Administração Superior do MP/AM agiu dentro dos limites de sua autonomia administrativa ao designar membros do Ministério Público para o exercício cumulativo, assim como ao conceder autorizações justificadas para o



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

desempenho de trabalho remoto, garantindo, dessa maneira, a continuidade do serviço público;

c) desnecessidade de encaminhamento da matéria ao Procurador-Geral da República, uma vez que: a) não há inconstitucionalidade manifesta no art. 280, inciso I, da Lei Orgânica do MP/AM; e b) o quadro dos presentes autos é distinto daquele discutido na ADI 5671, a qual ainda não teve seu mérito apreciado pelo STF; e

d) expedição de Recomendação direcionada à Administração Superior do MP/AM, para que, no exercício de sua autonomia administrativa e orçamentária, adote as providências pertinentes ao fornecimento dos recursos tecnológicos, materiais e humanos necessários ao adequado desempenho da função ministerial no interior do Estado.

Brasília, de de 2020.

(assinado digitalmente)

RINALDO REIS LIMA

Corregedor Nacional do Ministério Público