



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N.º 1.00301/2020-76

Relator: Conselheiro Sebastião Vieira Caixeta

Requerente: Conselho Nacional do Ministério Público

Requerido: Ministério Público do Estado de Mato Grosso

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. ATO ADMINISTRATIVO Nº 924/2020-PGJ. PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO PARA DESPESAS COM SAÚDE. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECRETADO NOS NÍVEIS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ATO ADMINISTRATIVO QUE, NO ATUAL MOMENTO, CONTRAPÕE-SE À RESTRIÇÃO FINANCEIRA IMPOSTA EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO, POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E PROPORCIONALIDADE. PERIGO DA DEMORA CARACTERIZADO. LIMINAR DEFERIDA.

## DECISÃO

### I - RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado a partir de representação encaminhada pelo Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo à Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, na qual noticia que o **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** teria instituído, em possível desacordo com a lei, ajuda de custo para tratamento de saúde para membros e servidores da Instituição.

Nas palavras do Exmo. Conselheiro:

Sirvo-me do presente para noticiar que, na data de hoje, tomei conhecimento de notícia veiculada via matéria jornalística quanto à criação de uma espécie de ajuda de custo para tratamento de saúde (“vale covid”) pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso, em torno de R\$ 1.000,00 (mil reais) para Promotores e Procuradores de Justiça e



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para servidores da instituição e comissionados.

De acordo com a citada matéria, caso todos os servidores e membros do Ministério Público façam adesão à nova verba de caráter indenizatório, o custo mensal poderá alcançar R\$ 680.000,00 (seiscentos e oitenta mil reais), tendo em vista que, atualmente, o *Parquet* mato-grossense conta com 249 (duzentos e quarenta e nove) membros e 862 (oitocentos e sessenta e dois) servidores efetivos e comissionados.

Consta da notícia, ademais, que a verba será mensal e que foi instituída nesta data, 05/05/2020, por meio de ato administrativo assinado pelo Procurador-Geral de Justiça, José Antônio Borges.

Segundo alegado, a verba terá caráter indenizatório e destinar-se-á apenas para despesas com saúde. Conforme trecho do ato: “a comprovação dos pagamentos dar-se-á com a apresentação de quitação de boletos bancários, recibos e/ou notas fiscais emitidos pelas empresas operadoras de plano ou seguro saúde, que contenham o detalhamento mensal das despesas”.

Inicialmente, cumpre destacar que compete a este Conselho Nacional do Ministério Público, por ser órgão externo de controle e integração, a análise quanto à legalidade dos atos praticados pelos membros e pelas unidades do Ministério Público brasileiro, exercendo o controle administrativo e financeiro das instituições ministeriais, e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (CRFB/88, art. 130-A, § 2º, caput e inciso II).

Deveras, esta missão envolve, dentre outras atribuições, a de fiscalizar a conformidade da atuação administrativa da Instituição com as normas jurídicas regentes de sua atividade-meio, de acordo com as regras e princípios encartados no tecido constitucional.

É justamente a incumbência que ora se apresenta a este Conselho Nacional, eis que o presente caso merece a análise da legalidade de ato do Ministério Público do Mato Grosso, notadamente do Ato Administrativo



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

nº 924/2020/PGJ, que criou verba indenizatória para despesas com saúde aos servidores e membros da instituição.

Como é cediço, o Brasil e o mundo passam por uma grave crise sanitária e econômica provocada pela pandemia do novo coronavírus. Nesse contexto, não me parece minimamente razoável, no atual cenário de crise mundial, a elevação de dispêndios públicos pelo órgão ministerial, mediante a criação de indenização a membros e servidores do *Parquet*.

Nesse sentido, com o propósito de apurar a juridicidade da referida verba indenizatória, à luz dos princípios da proporcionalidade, moralidade e transparência, entendo necessária a autuação de Procedimento de Controle Administrativo, nos termos do art. 123 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, haja vista a eventual violação de princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal. (...)

Tendo em vista a urgência e os impactos negativos que o ato poderá causar, entendo conveniente a análise urgente sobre o cabimento da suspensão imediata do ato que implementa o pagamento da rubrica em questão, medida que poderá ser sopesada, liminarmente, pelo Relator, nos termos do art. 126, parágrafo único, do RI/CNMP.

Ex positis, encaminho a presente representação à Presidência deste Conselho Nacional para autuação e distribuição nos termos regimentais, a fim de que, uma vez distribuída a um Relator, possa ser avaliada a necessidade de deferimento de liminar para suspender o referido benefício até o julgamento definitivo da matéria por este Conselho.

Considerando a urgência da matéria, consistente no alegado risco de dano irreparável ou de difícil reparação caso eventuais pagamentos indevidos sejam realizados pela Administração do Ministério Público mato-grossense, determinei, em 06/05/2020, com fulcro no artigo 43, I, c/c 126 do RICNMP, a notificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso para que, **até as 19h do dia 07/05/2020**, prestasse informações acerca dos fatos narrados na inicial, encaminhando a este Conselho a documentação comprobatória correspondente, reservando-me para examinar o pedido de liminar após a manifestação da Instituição requerida.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em resposta, o MP/MT manifestou-se em defesa da legalidade ato administrativo, em suma, afirmando a autonomia administrativa da Unidade para instituir o benefício e a incompetência do Conselho Nacional do Ministério Público para realizar o controle abstrato de constitucionalidade. Afirmou, ainda, inexistir elevação de despesa desprovida de condições orçamentárias e financeiras, esclarecendo que a implementação da ajuda de custo foi adotada no planejamento da atual gestão desde 2019.

Finaliza os esclarecimentos prestados com a seguinte conclusão:

(...) Diante de todo o exposto, conclui-se que não há que se falar em ilegalidade na regulamentação expedida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, ao passo que a verba indenizatória para despesas com saúde há muito está instituída em lei (desde 2012), tendo o Ato Administrativo 924/2020-PGJ apenas o condão de explicitar as hipóteses de pagamento, suspensão e definição do valor.

Não é demais lembrar que o denominado Projeto de Extrateto (PL nº 6726/16), em trâmite perante o Congresso Nacional, pretende ressaltar quais as verbas de natureza indenizatória são compatíveis com o pagamento do subsídio e quais podem ser pagas inclusive acima do teto remuneratório, está ressaltado o pagamento do auxílio-saúde, e que inclusive o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça emitiu a Nota Técnica nº 05, de 24 de abril de 2020, acerca de Proposição em trâmite junto ao CNMP sobre a regulamentação do Programa de Assistência à Saúde Suplementar para membros e servidores do Ministério Público.

Isso porque, o Conselho Nacional do Ministério Público, na esteira da Resolução nº 294 do Conselho Nacional de Justiça, tem em trâmite proposta de Resolução acerca do pagamento de auxílio-saúde a membros e servidores, que caminha no sentido de definir o auxílio em valor de até 10% do subsídio dos membros, afigurando-se o valor estabelecido pelo MPMT como absolutamente dentro do razoável, por representar menos de 1/3 do valor máximo possível a ser pago.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já demonstrado, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso já havia se preparado, muito antes da pandemia, para a regulamentação desta ajuda de custo, e possui condições orçamentárias e financeiras para seu pagamento, sendo de se registrar, uma vez mais, que dados da Secretaria de Estado de Fazenda indicam excesso de arrecadação no primeiro trimestre, e mesmo no momento mais agudo de paralisação das atividades econômicas em abril, apesar da diminuição, foram superadas todas as metas de arrecadação previstas na Lei Orçamentária Anual, que se encontra superavitária.

Outrossim, como visto, o amplamente chamado de “auxílio-saúde” não é uma inovação do parquet Mato-Grossense, ao passo que muitos órgãos e Poderes, de diversas Unidades da Federação, já possuem tal benefício instituído, matéria que, inclusive, vem sendo debatida por este Conselho Nacional do Ministério Público, indicativo de sua plena compatibilidade com o regime remuneratório constitucional.

Somos sabedores da relevância da função fiscalizatória e moralizadora do Conselho Nacional do Ministério Público, sabemos do alto grau de comprometimento de seus conselheiros com a boa condução da imagem da instituição ministerial brasileira, e o fato deste procedimento decorrer de atuação de ofício de integrante do Conselho, denota esta vigilância e cuidado, mas somos certos que Vossa Excelência, e seus pares, saberão distinguir as situações ilegítimas e abusivas, que merecem e justificam a atuação imediata e dura do CNMP, daquela que reflete nada mais, nada menos, que a aplicação da lei, dentro de parâmetros aceitáveis de razoabilidade, e que o MPMT, em razão do prestígio que possui perante a sociedade matogrossense, e bem como pela boa reputação que goza perante este próprio Conselho Nacional, terá sua imagem indelevelmente arranhada caso seja concedida a liminar, pois transparecerá que sua implantação deriva de ilegalidade, o que não ocorre.

Portanto, Excelência, pelos fatos e fundamentos jurídicos discorridos, requer-se:



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I) o indeferimento do pedido liminar, ante a ausência de *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* que justifiquem a medida postulada in totum; e

II) no mérito, a improcedência dos pedidos e o consequente arquivamento do presente Procedimento de Controle Administrativo, porquanto não há qualquer ilegalidade ou antijuridicidade no combatido Ato Administrativo nº 924/2020-PGJ editado pelo Procurador-Geral de Justiça de Mato Grosso.

É o relatório do essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A questão trazida à análise deste Conselho Nacional consiste no controle do **Ato Administrativo nº 942/2020-PGJ, exarado pelo Chefe do MP/MT**, que dispõe sobre a ajuda de custo para despesas com saúde no âmbito daquele *Parquet*, com o seguinte teor:

ATO ADMINISTRATIVO Nº 924/2020-PGJ

Dispõe sobre a ajuda de custo para despesas com saúde no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições legais, RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Instituir, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso - MPMT, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.782, de 19 de julho de 2012, c/c art. 9º da Lei nº 10.357, de 13 de janeiro de 2016, a ajuda de custos para despesas com saúde.

Art. 2º Farão jus à ajuda de custo para despesas com saúde os membros e servidores, efetivos e comissionados, ativos do quadro de pessoal do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 3º O benefício regulamentado neste Ato Administrativo, de caráter indenizatório, destina-se a contribuir, por meio de ressarcimento parcial, às despesas decorrentes de gastos relativos à saúde.

§ 1º A ajuda de custo para despesas com saúde será devida em cota única, nos valores estabelecidos no Anexo único deste Ato Administrativo, para custeio das despesas descritas no caput, observado o limite máximo de 10% (dez por cento) do subsídio do cargo inicial da carreira dos membros do Ministério Público a esses e 10% (dez por cento) do menor subsídio do cargo de provimento efetivo e permanente de nível superior da Procuradoria Geral de Justiça aos servidores.

§ 2º Os valores contratualizados com planos ou seguro de saúde, que excedam ao valor da ajuda de custo, de natureza indenizatória, são de responsabilidade do membro ou servidor beneficiário e, caso inferiores, presume-se que a diferença seja destinada como incentivo à prática de despesas e medidas profiláticas de prevenção à saúde.

### CAPÍTULO II

#### DA INSCRIÇÃO

Art. 4º A ajuda de custo para despesas com saúde será concedida àqueles que cumprirem os seguintes requisitos: I - formalizar inscrição para pagamento do benefício, em sistema eletrônico disponibilizado pela Procuradoria Geral de Justiça para essa finalidade;

II - declarar que não percebe qualquer outra forma de auxílio ou benefício dessa natureza;

III - apresentar comprovante de inscrição em planos ou seguros de saúde.

§ 1º A ajuda de custo será paga a partir da data inscrição, caso aprovada, ou do início da vigência do plano ou seguro de saúde, quando posterior àquela.

§ 2º A aprovação da inscrição para pagamento do benefício dar-se-á pela Diretoria Geral, nos casos de servidores, ou pela Subprocuradoria Geral



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de Justiça Administrativa, nos casos de membros do MPMT.

### CAPÍTULO III

#### DAS OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO

Art. 5º O beneficiário da ajuda de custo para despesas com saúde deverá apresentar, obrigatoriamente, a cada 12 (doze) meses, contados da data da percepção da primeira parcela do benefício, a comprovação dos gastos relativos ao custeio da saúde suplementar.

§ 1º A comprovação dos pagamentos dar-se-á com a apresentação de quitação de boletos bancários, recibos e/ou notas fiscais emitidos pelas empresas operadoras de plano ou seguro saúde, que contenham o detalhamento mensal das despesas.

§ 2º O beneficiário que optar pelo pagamento do seu plano ou seguro saúde por meio de desconto, mês a mês, diretamente em folha de pagamento do MPMT, desde que haja contrato ou convênio com a Procuradoria Geral de Justiça, ficará isento de apresentar os comprovantes a que se refere o caput.

### CAPÍTULO IV

#### DA SUSPENSÃO, CANCELAMENTO E PERDA DO BENEFÍCIO

Art. 6º O beneficiário da ajuda de custo para despesas com saúde terá o benefício suspenso nos seguintes casos:

- I - afastamento para exercício de mandato eletivo;
- II - afastamento para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança em Órgão ou Entidade dos Poderes da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sem ônus para o MPMT;
- III - acompanhamento de cônjuge por prazo indeterminado e sem;
- IV - licença para tratar de interesse particular;

Art. 7º Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, a não apresentação dos documentos comprobatórios a que se refere o art. 5º deste Ato



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Administrativo, no prazo estipulado, acarreta a suspensão do benefício até a devida regularização.

§ 1º Caso a regularização não ocorra dentro de 30 (trinta) dias após o termo final, o beneficiário ficará sujeito à devolução das parcelas recebidas indevidamente, sem prejuízo das sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

§ 2º O restabelecimento do benefício dar-se-á a contar da data da regularização da prestação de contas.

§ 3º No caso de devolução de parcelas recebidas indevidamente, o pagamento do benefício será restabelecido após a quitação total do saldo devedor.

Art. 8º O beneficiário terá ajuda de custo para despesas com saúde cancelada, ex officio, quando ocorrer:

I - afastamento definitivo, tais como: exoneração, vacância, rescisão, demissão e falecimento;

II - comprovação da prestação de informações falsas pelo beneficiário;

III - recebimento em duplicidade ao qual o beneficiário tenha dado causa;

IV - fraude.

§ 1º Nos casos de afastamento definitivo que ocorrerem antes do período estipulado no artigo 5º deste Ato Administrativo, o beneficiário ou o herdeiro do de cujus deverá comprovar, a partir da data da publicação do Ato/Portaria ou da data do falecimento, respectivamente, os gastos com o plano de saúde ou seguro de saúde, do valor e do tempo equivalente em que se recebeu o benefício, sob pena de tê-lo descontado nas verbas rescisórias.

§ 2º O cancelamento do benefício, nos casos dos incisos II, III e IV, ocorrerá sem prejuízo de eventuais sanções administrativas, cíveis e penais.

Art. 9º É facultado ao beneficiário solicitar, expressamente, a qualquer tempo o desligamento/cancelamento do benefício.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 10 O beneficiário perderá a ajuda de custo para despesas com saúde nas hipóteses de ser colocado em disponibilidade por decisão disciplinar administrativa ou judicial.

### CAPÍTULO V

#### DA RESTITUIÇÃO

Art. 11 O beneficiário que, após o prazo estabelecido no § 1º do art. 7º deste Ato Administrativo, não comprovar os gastos despendidos com os planos ou seguros de saúde, nos moldes do art. 5º desta norma, deverá restituir os valores percebidos sem a devida comprovação, observado, na hipótese de desconto em folha de pagamento, o disposto no art. 66 da Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990.

### CAPÍTULO VI DO CUSTEIO

Art. 12 A ajuda de custo para despesas com saúde será custeada com recursos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, observada a disponibilidade orçamentária e financeira da Instituição.

### CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 O benefício tratado por este Ato Administrativo:

I - não terá natureza salarial, nem se incorporará à remuneração para quaisquer efeitos, inclusive para concessão de gratificação natalina;

II - não se configurará como rendimento tributável e nem constituirá base para incidência de contribuição previdenciária;

III - não poderá ser percebido com outro auxílio ou benefício de mesmo título ou por idêntico fundamento;

IV - não integrará a base de cálculo para margem consignável.

Art. 14 Os Departamentos da Procuradoria Geral de Justiça adotarão as providências necessárias para implementação deste Ato Administrativo, podendo, para tanto, editar manuais, instruções normativas, Procedimentos Operacionais Padrão - POP ou similares acerca da matéria.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 15 A eficácia deste Ato Administrativo fica condicionada à disponibilização e funcionamento, sob responsabilidade do Departamento de Tecnologia da Informação - DTI, do sistema eletrônico para inscrição a que se refere o inciso I do art. 4º.

Art. 16 Este Ato Administrativo entra em vigor na data de sua publicação.

Cuiabá/MT, 04 de maio 2020.

JOSÉ ANTÔNIO BORGES PEREIRA

Procurador-Geral de Justiça

Do anexo único consta tabela de cargos e de valores que estabelece o **montante de R\$ 1.000,00 (mil reais) para Membros do MP/MT e de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para os servidores da Instituição**, valores estes que serão pagos, mensalmente, aos beneficiários.

Por sua vez, conforme dados extraídos do portal da transparência do MP/MT<sup>1</sup>, verifica-se que a Unidade conta, atualmente, com 249 membros e 1.111 servidores ativos, que são os potenciais beneficiários do ato, o que poderia implicar, em tese, no impacto de aproximadamente R\$ 9.654.000,00 (nove milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil reais) para as contas do *Parquet* mato-grossense, apenas no período de 12 meses.

O pedido exordial encontra respaldo na competência do Conselho Nacional do Ministério Público, a quem compete, nos termos do artigo 130-A, § 2º, II, da Constituição Federal, o **controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público** e do **cumprimento dos deveres funcionais de seus membros**, cabendo-lhe **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.**

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://mpmt.mp.br/transparencia/conteudo.php?id=7&tipo=7>. Acesso em 07/05/2020.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por sua vez, no que tange ao pleito liminar, cumpre destacar que os requisitos necessários à concessão de tutela de urgência pelo CNMP estão previstos no art. 43, VIII, do Regimento Interno deste Órgão, *in verbis*:

Art. 43. Compete ao Relator: (...)

VIII – conceder medida liminar ou cautelar, presentes relevantes fundamentos jurídicos e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; (...).

Assentadas essas premissas, passo a apreciar a satisfação dos citados pressupostos no caso em questão.

Após minuciosa análise das informações prestadas pelo MP requerido, verifico que a instituição da ajuda de custo, operacionalizada por meio da edição do Ato Administrativo nº 924/2020, foi fundamentada pelo Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso no art. 32 da Lei nº 9.782, de 19 de julho de 2012, c/c art. 9º da Lei nº 10.357, de 13 de janeiro de 2016, com a seguinte redação:

Lei Nº 9.782, de 19 de julho de 2012

Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreiras de Apoio Técnico-Administrativo da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, **fixa os valores dos subsídios** e dá outras providências.

(..)

Art. 32 A gratificação referente a plantão exercido por servidores efetivos da instituição, a gratificação referente ao exercício em promotoria de difícil provimento, a gratificação por auxiliar o Promotor Coordenador, **a ajuda de custo para despesas com saúde e outras vantagens elencadas em Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, que não estejam absorvidas pelo subsídio, poderão ser estabelecidas por ato do Procurador-Geral de Justiça, que fixará os valores.**

**Parágrafo único. A ajuda de custo para despesa com saúde terá natureza indenizatória e poderá ser paga aos servidores efetivos em**



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**atividade, podendo ser estendida aos membros por ato do Procurador-Geral. (Grifei).**

Lei nº 10.357, de 13 de janeiro de 2016

Reajusta o subsídio dos servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso e dá outras providências

(...)

**Art. 9º A ajuda de custo prevista no parágrafo único do artigo 32 da Lei nº 9.782, de 19 de julho de 2012, poderá ser paga aos servidores comissionados em atividade, conforme dispuser o regulamento. (Grifei).**

Ocorre que, não obstante a edição do Ato Administrativo nº 924/2020 esteja baseada nos referidos atos legislativos estaduais, em juízo de cognição sumária, reputo haver relevante desproporcionalidade entre a regulamentação de benefício que implica o aumento de proventos de membros e servidores do *Parquet* mato-grossense e todas as demais medidas restritivas adotadas pela própria Instituição e pelos Governos Estadual e Federal, em razão das expressivas perdas financeiras e sociais decorrentes da pandemia do coronavírus (covid-19).

Abro aqui parêntese para – reafirmando a competência constitucional do Conselho Nacional do Ministério Público insculpida no artigo 130-A, § 2º, da Constituição Federal – atestar a necessidade de, no caso concreto, realizar **exame de juridicidade do ato administrativo questionado, não apenas sob o aspecto da estrita legalidade, em interpretação gramatical da Lei Orgânica do MP/MT, mas sobretudo sob o prisma dos princípios que regem a Administração Pública, em interpretação sistêmica do ordenamento jurídico.** A jurisprudência pátria é assente quanto à necessidade de considerar os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade na realização do controle dos atos administrativos pelos órgãos responsáveis:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 29.10.2018. DIREITO ADMINISTRATIVO.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

SERVIDOR PÚBLICO. PREENCHIMENTO DE REQUISITOS DO ART. 19 DO ADCT. NULIDADE DO ATO DE DEMISSÃO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ILEGALIDADE. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Nos termos da orientação firmada no STF, o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, **sendo permitido, inclusive, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade.** 2. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal de origem, quanto à falta de razoabilidade, proporcionalidade na aplicação da penalidade e de motivação da decisão que a aplicou, bem assim, da observância da ampla defesa, seria necessário o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Incabível majoração de honorários, tendo em vista não houve fixação de honorários na instância de origem.

(RE 1147283 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 28-11-2019 PUBLIC 29-11-2019)

EMENTA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 92º CONCURSO DE INGRESSO NA CARREIRA. ENTREVISTA PESSOAL RESERVADA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DA ENTREVISTA PESSOAL RESERVADA COMO ETAPA DE CONCURSO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. **O controle dos atos administrativos praticados por membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público será exercido pelo Conselho, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados, em tese, os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição da República (art. 123 do RICNMP).**

2. In casu, cuida-se o procedimento em que apontadas irregularidades em relação a atos praticados durante o 92º concurso de ingresso na carreira do Ministério Público paulista, estando as nomeações dos aprovados previstas para a primeira semana de junho do corrente ano.

3. Em um concurso público, o candidato não tem o direito subjetivo de exigir da banca do certame a divulgação das notas da prova oral por matéria e por examinador, ressalvada previsão editalícia em sentido contrário. Precedente do STJ (STJ – RMS 27673/PE, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Quinta Turma, DJe de 2/8/2010).

4. **Os princípios da publicidade, isonomia e da impessoalidade são diretrizes de observância obrigatória em toda e qualquer manifestação de vontade da Administração Pública**, mormente quando se está diante de processo seletivo capaz de atingir um número expressivo de particulares, tal como ocorre em um concurso público para o cargo de Promotor de Justiça no estado de São Paulo. (...) (Grifei). (CNMP. PCA nº 1.00477/2018-02. Relator Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo, Julgado em 08/06/2018).

Colha-se, nessa direção, a doutrina de Emerson Garcia:

O controle externo, como limitador da independência e da autonomia, somente pode se desenvolver com observância dos limites estabelecidos pela ordem jurídica. E, aqui, o padrão sistêmico encampado pela ordem constitucional brasileira se baseia na dicotomia existente entre juridicidade e liberdade valorativa.

No Estado de Direito contemporâneo, **a adequação do ato à norma deixou de ser vista sob um prisma meramente formal – que equivalia à concepção clássica de legalidade – passando a ser perquirida a sua correspondência aos valores que conduzem à concreção da própria**



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**noção de Direito. Daí se falar em legalidade substancial, o que pressupõe um juízo de valoração da essência do ato, com a sua consequente legitimação à luz dos vetores do Estado de Direito. Com a constitucionalização dos princípios, que terminaram por normatizar inúmeros valores de cunho ético-jurídico, a concepção de legalidade cedeu lugar à noção de juridicidade,[33] segundo a qual a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando a noção de legalidade estrita – com contornos superpostos à regra –, passando a compreender regras e princípios.**

**A concepção de juridicidade absorve as regras e princípios regentes da atividade estatal, com especial ênfase para aqueles contemplados no art. 37 da Constituição de 1988. O controle externo, portanto, é direcionado à aferição da adequação do ato à ordem jurídica.<sup>2</sup> (Grifei).**

Este CNMP possui enunciado que se refere expressamente à competência desta Corte Administrativa para examinar os atos praticados pelas unidades do Ministério Público brasileiro sob a ótica dos princípios da proporcionalidade e da moralidade. Trata-se do **Enunciado nº 9, de 12 de abril de 2016**:

**Não compete ao Conselho Nacional do Ministério Público revisar ato do Procurador-Geral, no âmbito de seu dever-poder de gestão e administração de sua unidade ministerial, que não desborde os limites da legalidade, proporcionalidade e moralidade. (Grifei).**

Nesse toar, **o controle de atos administrativos de aparente legalidade em sentido estrito (apego à letra fria da lei, numa interpretação meramente literal da norma), mas que desbordavam dos limites impostos pelos princípios inerentes à Administração Pública**, tornando-os antijurídicos, já foi realizado diversas vezes por este Conselho. Vejamos, a título de exemplo:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO

---

<sup>2</sup> GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do "controle". Publicado em Direito em Debate. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/component/k2/item/811-o-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-a-semantica-do-controle.html>. Acesso em: 08/05/2020.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AGENTES PÚBLICOS. REMOÇÃO POR PERMUTA DE SERVIDOR QUE JÁ PREENCHEU OS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. MANUTENÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES ATÉ ENTÃO REALIZADAS. CARACTERIZAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE EM RAZÃO DA NÃO PUBLICAÇÃO DAS PORTARIAS DE REMOÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

**I – Ofende os princípios da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade a remoção por permuta de servidor que esteja na iminência de se afastar do cargo, seja por aposentadoria, posse em cargo inacumulável ou exoneração a pedido, porquanto a situação caracteriza desvirtuamento do instituto da permuta com o propósito de burla à regra geral de realização do concurso de remoção para as movimentações horizontais na carreira.**

II – O Ato n.º 386/2013/PGJ, expedido pela Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina para regulamentar as remoções de seus servidores, não contém vedação expressa à situação e, além disso, ao decidir requerimento administrativo de permuta envolvendo servidor que já preenchia os requisitos para se aposentar, a Administração entendeu pela possibilidade de sua realização, razão pela qual se deve recomendar ao parquet catarinense que promova a adequação de seus atos normativos aos preceitos constitucionais sobre os quais está radicada a atuação do Poder Público.

III – Sob outra ótica, considerando a inexistência, até então, de disposição proibitiva da permuta nesses casos, bem como a existência de entendimento permissivo da Administração em relação à situação, devem ser preservadas as remoções até então deferidas, em inteligência aos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

IV – No que se refere à violação do princípio da publicidade em razão da ausência de publicação dos atos de permuta, forçoso reconhecer o descumprimento do art. 6º do Ato n.º 386/2013/PGJ, porquanto o órgão



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

requerido se absteve de publicar as referidas portarias alegando que apenas interessariam aos permutantes.

V – A premissa se mostra equivocada uma vez que o ato normativo local não excepciona quaisquer das modalidades de remoção, e, noutra perspectiva, a publicação é forma de concretização do princípio da publicidade e garantia, assim, da transparência da atuação administrativa e da possibilidade de realização do controle externo e social sobre os atos praticados pela Administração.

VI – Procedência parcial do Procedimento de Controle Administrativo no sentido de: a) determinar ao Ministério Público de Santa Catarina o cumprimento do art. 6º do Ato n.º 386/2013/PGJ também em relação às permutas, com a consequente publicação das portarias de remoção por permuta vindouras; e b) recomendar ao parquet catarinense que altere o Ato n.º 386/2013/PGJ de forma a exigir um tempo mínimo de 6 (seis) meses de permanência na nova lotação para a manutenção da remoção por permuta, bem como obstar que esta seja deferida quando um dos permutantes já houver satisfeito os requisitos para a aposentadoria. (PCA nº 1.01045/2016-58. Rel. Cons. Otávio Brito Lopes. Julgado em 05/07/2017)

No tocante à alegação do requerido de que este CNMP não poderia analisar o ato questionado sob pena de realizar vedado controle de constitucionalidade, cumpre esclarecer que **a ofensa reflexa à Constituição da República, *in casu*, não obsta o controle de legalidade em sentido amplo – ou seja, o controle de juridicidade do ato administrativo – por este Órgão Nacional de Controle**, uma vez que incabível controle de constitucionalidade abstrato nesse caso, conforme entendimento assente do STF. Vejamos:

ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC) - DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. - **O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-ia em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou obliqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.** (ADI 996 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1994, DJ 06-05-1994 PP-10468 EMENT VOL-01743-02 PP-00221)

Sob esse prisma, ainda que se admita a aparente legalidade em sentido estrito do ato administrativo em apreço, conforme afirmado na exordial, observa-se plausível **violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência administrativa**, os quais, *in casu*, exigem do ordenador de despesas que chefia as instituições públicas decisões que considerem não apenas a letra fria da lei, mas o contexto social e econômico do país, bem como a viabilidade e as consequências financeiras e orçamentárias da implementação de determinados benefícios remuneratórios em meio a uma crise vivenciada em nível global.

Nessa conjuntura, percebe-se que, embora não se vislumbre violação à boa-fé subjetiva, que perpassa a intenção do agente, na expedição do ato administrativo vergastado, há, com efeito, possível violação à boa-fé objetiva. Em que pese já seja possível se afastar de imediato hipótese de má-fé, importa observar que eventual ofensa à boa-fé objetiva considera o resultado, independente da intenção do agente, uma vez que a edição do Ato Administrativo nº 924/2020-PGJ não parece levar em consideração os efeitos do ato para o erário público e para a própria imagem da Instituição, que corre



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

risco de ser abalada pela falsa suposição de que o Ministério Público está atuando em direção oposta aos esforços envidados por diversos setores da sociedade, públicos e privados, visando a minimizar as consequências da pandemia do coronavírus (covid-19).

Por sua vez, o Ato Administrativo nº 924/2020-PGJ gera ainda questionamento no que tange ao atendimento ao princípio da eficiência, que exige o modelo de administração pública gerencial voltada para controle dos resultados decorrentes da atuação estatal, devendo, para tanto, considerar, na edição de atos administrativos, dentre outros fatores, sua viabilidade e oportunidade econômica e política:

**A eficiência consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico e político.** Como os recursos públicos são escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Há dever de eficiência gerencial que recai sobre o agente público.<sup>3</sup>

Quanto ao ponto, constato que, embora afirme que possui disponibilidade orçamentária e financeira para o pagamento da ajuda de custo aos membros e aos servidores da Instituição, **o Parquet mato-grossense não demonstrou nos autos, por documentos, a viabilidade de sua implementação.**

Ao revés, a documentação anexada à manifestação do MP/MT, de autoria da Secretaria de Estado de Fazenda do Governo de Mato Grosso, trata sobre os impactos da covid-19, o desempenho da receita e medidas adotadas pela SEFAZ/MT, considerando a média do faturamento diário de janeiro e fevereiro de 2020 em contraste com o faturamento diário registrado de 16/03 a 17/04, com as seguintes previsões:

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, *Marçal Curso de direito administrativo*. -- 10. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 503.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

SEFAZ.MT.GOV.

### IMPACTO DA COVID-19 NO FATURAMENTO TRIBUTÁVEL TOTAL

- Quedas Semanais do Faturamento Tributável Total:

1ª Semana (16 de março a 20 de março): **2%**

2ª Semana (23 de março a 27 de março): **19%**

3ª Semana (30 de março a 03 de abril): **9%**

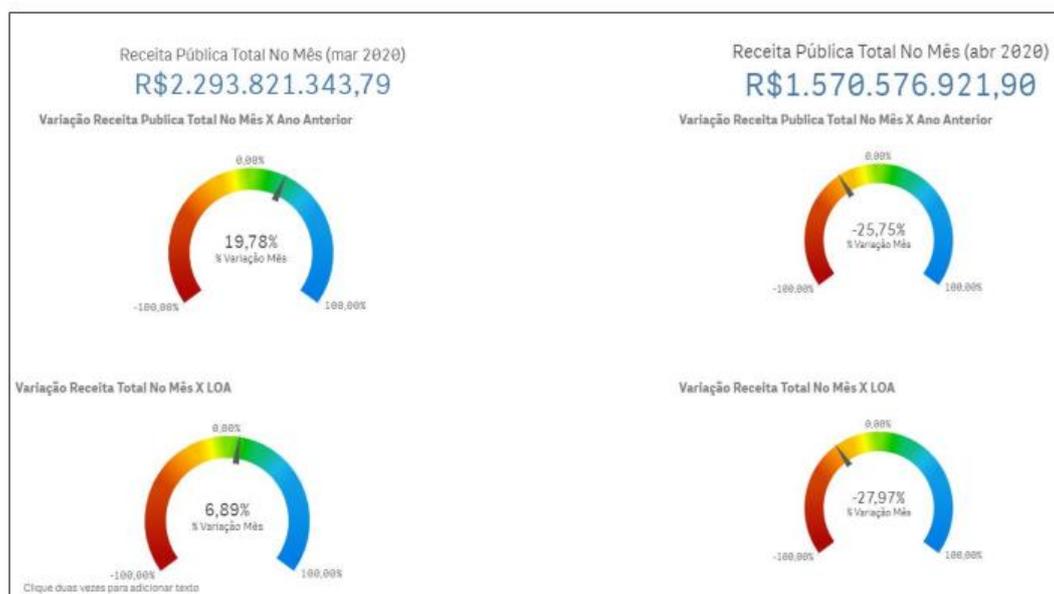
4ª Semana (06 de abril a 10 de abril): **23%**

5ª Semana (13 de abril a 17 de abril): **21%**

Nota: Compara a média diária das semanas com a média diária do período pré-COVID.

### IMPACTO DA COVID-19 NA ARRECADAÇÃO – DESEMPENHO DA RECEITA PÚBLICA

SEFAZ.MT.GOV.BR





## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### MEDIDAS DEMANDADAS PELO ESTADO NO JUDICIÁRIO

SEFA:

- 1) Suspensão da dívida com a União por 180 dias: R\$ 19 milhões/mês  
Impacto para MT: BAIXO (prevê a retomada dos pagamentos a partir desse prazo)
- 2) Suspensão da dívida com a CEF e BNDES  
Liminar indeferida pela Justiça Federal
- 3) Suspensão da dívida com o Banco do Brasil  
Liminar em apreciação pela Justiça Estadual

### MEDIDAS EM DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL

SEFAZ.MT.GOV.BR

- 1) PLP 149/2019 (Plano Mansueto)

Câmara Federal: aprovou texto que garante suspensão da dívida com a CEF e BNDES e a recomposição do ICMS dos Estados no mesmo nível de 2019 por 180 dias

Impacto para MT: ALTO (recompõe ICMS e suspende dívida)

Senado Federal: aprecia a matéria, tendo emendas que mudam o critério de repartição da receita das perdas do ICMS para FPE.

Impacto para MT: BAIXO (prevê a retomada dos pagamentos a partir desse prazo)

Também ganham relevo **os possíveis cenários descritos ao final da aludida documentação, quais sejam: 1) Queda no PIB (recessão); 2) Retomada da atividade econômica lenta; 3) Baixo nível de investimento (confiança); 4) Queda na renda e no consumo das famílias; 5) Receita Pública Estadual estabilizará em um patamar abaixo do ocorrido em janeiro e fevereiro.**

Em acréscimo, há previsão de reprogramação da Lei Orçamentária de 2020, o que indica a necessidade de adoção de medidas rígidas de controle de gastos por todos os órgãos da Administração Pública Estadual.

Nesse contexto, ainda que “o Estado de Mato Grosso [tenha] atingi[ndo], até o momento, suas metas arrecadatórias, mesmo com os impactos da doença”, o



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

próprio estudo da SEFAZ/MT ressalva o efeito sazonal da safra da soja, muito favorecido também pela expressiva alta do dólar, na arrecadação:

- A queda no faturamento total teria sido maior sem a participação do faturamento tributável do cultivo da soja e do comércio atacadista de soja.
- Esta observação justifica-se pelo peso da participação da exportação de soja nas movimentações econômicas no Estado.
- Na última semana a sazonalidade de movimentação da soja diminuiu, reduzindo o efeito soja no faturamento total.

Infelizmente, ao contrário do que procura fazer crer o requerido, é inevitável a grande frustração de arrecadação decorrente da pandemia, o que vai atrair a aplicação das restrições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em especial do art. 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Não é por outra razão que Estados e Municípios pleitearam o **Programa Federativo de Enfrentamento ao coronavírus SARS CoV-2 (covid-19), denominado “Plano Mansueto”, consistente em projeto de lei (PLP 39/2020) que visa a prestar auxílio financeiro de R\$ 125 bilhões a Estados e Municípios para o combate à pandemia da covid-19**, sendo que o Estado de Mato Grosso deve receber 87 milhões de reais para gastos com a saúde pública e outros 1.346 bilhões de reais para livre aplicação pelo Estado de Mato Grosso<sup>4</sup>

Prosseguindo, impõe-se, ainda, o exame do ato administrativo questionado no que tange à observância do princípio da proporcionalidade, que consiste:

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estadosemunicipios/EstadosperCapita.html#EstadosPerCapita> Acesso em: 07/05/2020.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**(...) no reconhecimento de que a solução jurídica não pode ser produzida por meio do isolamento do aplicador em face da situação concreta. Não é possível extrair a solução pelo simples exame de textos legais abstratos. O intérprete tem o dever de avaliar os efeitos concretos e efetivos potencialmente derivados da adoção de certa alternativa. Deverá selecionar aquela que se configurar como a mais satisfatória, não do ponto de vista puramente lógico, mas em vista da situação real existente.**

A proporcionalidade se avalia sob três ângulos (ou subprincípios).

O primeiro aspecto é o da adequação ou compatibilidade com o fim buscado pela medida adotada. Exige-se que a solução seja apropriada à realização do fim. Essa exigência envolve um juízo de causalidade, aplicado em ordem inversa. Identifica-se o fim a atingir e se avalia se as providências cogitadas são aptas a produzi-lo. Violará o princípio da proporcionalidade, sob o prisma da adequação, a norma que consagrar uma imposição não apta a produzir o fim buscado.

Esse tipo de avaliação pressupõe duas ordens de providências: É imperioso, em primeiro lugar, identificara fim concreto buscado. Não se admite que as competências administrativas sejam exercitadas sem identificação quanto aos objetivos a realizar.

Depois, deverão ser selecionadas as providências teoricamente disponíveis para realizar o fim visado. Isso poderá trazer a necessidade de recorrer ao conhecimento técnico-científico, tendo em vista a natureza da atividade considerada.

O segundo aspecto se relaciona à limitação da disciplina normativa ao mínimo necessário para assegurar o atingimento do fim buscado. Não é válido optar por solução que importe sacrifício desnecessário ou excessivo. Ou seja, dentre as diversas medidas que preencham os requisitos da adequação, **deve ser escolhida aquela que produza a menor restrição possível aos diferentes interesses em jogo**. Exercita-se, portanto, uma comparação entre as diversas alternativas adequadas e se elege a menos onerosa.

O terceiro aspecto é o da proporcionalidade em sentido restrito. A decisão, além de conveniente e menos danosa, necessita ser compatível com a ordem jurídica. **Não basta constatar que a solução é apta a produzir certo resultado pretendido e que é a menos onerosa possível. Ademais, será inválida a providência incompatível com outros valores tutelados pelo ordenamento**



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

jurídico. A proporcionalidade em sentido restrito exclui a validade de solução que torne inútil a existência de outras normas jurídicas.<sup>5</sup> (Grifei).

Para melhor fundamentar o raciocínio até então elaborado, passo a destacar os diversos atos administrativos editados pela Administração Federal e Estadual que, no momento presente, vão ontologicamente de encontro à edição do Ato Administrativo nº 924/2020-PGJ:

- **Ato Administrativo n. 906/2020-PGJ, que dispõe sobre medidas preventivas de redução dos riscos de contaminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2)**, causador da covid-19, especialmente no artigo 3º que estabelece: *Art. 3º O trabalho no regime diferenciado previsto neste ato não confere direito à compensação previsto no ATO NORMATIVO CONJUNTO Nº 066/2019-PGJ/CGMP, salvo em relação aos finais de semana e feriados, situações que remanesçam regulamentadas por aquela norma*, demonstrando a preocupação do MP/MT em não aumentar os custos decorrentes da nova realidade de trabalho imposta no âmbito da Instituição.

- **Ato Administrativo n. 917/220-PGJ, que dispõe sobre medidas de contenção e controle de gastos no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, em decorrência da pandemia da doença covid-19, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2)**, com destaque para os seguintes considerandos: *a necessidade de adoção de medidas diligentes de **contenção de gastos, voltadas a otimização de recursos do Ministério Público, visando ao equilíbrio orçamentário e financeiro da Instituição**; (...) as disposições contidas da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que norteiam a atuação do gestor público, com escopo de equilibrar os gastos conforme as receitas previstas no orçamento anual; (...) a **necessidade de colaboração de todos os membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso; para cumprimento de metas de ajustes de despesas**; bem como para o artigo 6º que preconiza que a realização de despesas que contrariem as diretrizes deste Ato Administrativo deverá ser*

---

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal Curso de direito administrativo. -- 10. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 168-169.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*devidamente fundamentada, se condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira, à urgência e ao risco imediato de suspensão dos serviços.*

- **Decreto Estadual nº 420, de 23 de março de 2020, que declara situação de emergência no Estado de Mato Grosso, decorrente de desastre natural classificado como grupo biológico/ epidemias e tipo doenças infecciosas virais (COBRADE 1.5.1.1.0)** (publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso Ano CXXIX – Cuiabá segunda-feira, 23 de março de 2020).

- **Decreto Estadual nº 424, de 25 de março de 2020, que declara estado de calamidade pública no âmbito da Administração Pública Estadual, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pelo agente coronavírus (covid-19)**, prevendo no artigo 1º que: *Fica decretado estado de calamidade pública no âmbito da Administração Pública Estadual, em razão dos impactos socioeconômicos e financeiros decorrentes da pandemia causada pelo agente coronavírus (covid-19), inclusive para os fins prescritos no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000* (publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso Ano CXXIX – Cuiabá quarta-feira, 25 de março de 2020, nº 27.718, edição extra).

- **Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República, encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020**, que no artigo 1º declara: *Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020* (publicado no DOU em: 20/03/2020 | Edição: 55-C | Seção: 1 - Extra | Página: 1).



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- **Programa Federativo de Enfrentamento ao coronavírus SARS CoV-2 (covid-19), denominado “Plano Mansueto”, consistente em projeto de lei (PLP 39/2020) que visa a prestar auxílio financeiro de R\$ 125 bilhões a Estados e Municípios para o combate à pandemia da covid-19.** Esse valor inclui repasses diretos e suspensão de dívidas, devendo o programa direcionar ao Estado de Mato Grosso 87 milhões de reais para gastos com a saúde pública e outros 1.346 bilhões de reais para livre aplicação pelo Estado de Mato Grosso<sup>6</sup>. Em contrapartida, o referido plano prevê ainda **o congelamento de salários dos servidores públicos municipais, estaduais e federais e dos membros dos três Poderes até dezembro de 2021<sup>7</sup>**, salvo exceções expressamente previstas na norma<sup>8</sup>.

- **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, que institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente**

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estadosemunicipios/EstadosperCapita.html#EstadosPerCapita> Acesso em: 07/05/2020.

<sup>7</sup> PLP 39/2020. (...) Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; (...) VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; (...).

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2251392> e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/06/socorro-emergencial-a-estados-e-municipios-vai-a-sancao> Acesso em: 07/05/2020.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**do coronavírus (covid-19)**, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências<sup>9</sup>, possibilitando, inclusive, a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, bem como a suspensão temporária do contrato de trabalho (art. 3º, II e III), a revelar, na esfera de privada de trabalho, o impacto social e econômico decorrente pela pandemia.

- **Decisão proferida pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça em 31 de março de 2020<sup>10</sup>**, que determina a suspensão do pagamento de ajuda de custo a membros do Tribunal de Justiça do Ceará e **Ofício Circular nº 04/CN-CNJ/2019**, expedida a todos os Tribunais de Justiça, Regionais Federais e Regionais do Trabalho, estabelecendo que *devem ser observados os termos do Provimento n. 64/2017 e da Recomendação 31/2018 da Corregedoria Nacional de Justiça, devendo o tribunal se abster de efetuar pagamento a magistrados e servidores de valores a título de auxílio moradia, auxílio transporte, auxílio alimentação ou qualquer outra verba que venha a ser instituída ou majorada, ou mesmo relativa a valores atrasados, ainda que com respaldo em lei estadual, sem que seja previamente autorizado pelo Conselho Nacional de Justiça*. As citadas determinações, embora aplicáveis ao Poder Judiciário, atestam a desproporcionalidade na edição de ato administrativo que implique em aumento dos gastos públicos durante situação que impõe comeditamento e solidariedade social, devendo ser levadas em consideração, especialmente tendo em vista o princípio da simetria constitucional existente entre a Magistratura e o Ministério Público brasileiros.

Demonstrada a desproporcionalidade entre o Ato Administrativo nº 924/2020-PGJ e os demais atos do Poder Público, cumpre obtemperar, ainda, sobre a **Nota Pública divulgada pelo MP/MT em que se justifica a edição do ato impugnado neste momento, fundamentando a regulamentação imediata na iminente**

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-936-de-1-de-abril-de-2020-250711934>. Acesso em: 07/05/2020.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/cnj-suspende-ajuda-custo-juizes-prevista-portaria-tj-ce> Acesso em: 07/05/2020.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**aprovação do Programa Federativo de Enfrentamento ao coronavírus SARS CoV-2 (covid-19), denominado “Plano Mansueto”.** Essa afirmação foi repisada pelo Exmo. Procurador-Geral do MP/MT no presente PCA, nos seguintes termos:

(...) Entretanto, com o rápido avançar do Projeto de Lei no 39/2020 no Congresso Nacional, o qual abriga o auxílio financeiro da União a Estados e Municípios, bem como versa de normas de natureza fiscal, **que vedará, entre outras coisas, a instituição ou a majoração de verbas indenizatórias até o final de 2021, não restou outra alternativa ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso senão editar a regulamentação e implementar o benefício aos membros e servidores do MPMT, sob pena de comprometer todo o planejamento e o esforço dedicado desde o início dos trabalhos,** levando a postergar, pelo menos até início de 2022, a efetivação de um direito garantido por lei há 08 (oito) anos. (Grifei).

**Há aqui aparente tentativa de frustrar o congelamento de salários dos servidores públicos municipais, estaduais e federais e dos membros dos três Poderes até dezembro de 2021, havendo informações de que a previsão de instituição da dita ajuda de custo estava prevista para o segundo semestre deste ano e foi antecipada em razão da nova legislação, motivação esta que está alheia ao interesse público.<sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> Ministério Público do Estado de Mato Grosso vem a público esclarecer os motivos pelos quais instituiu, por meio do Ato Administrativo 924/2020/PGJ, da Procuradoria-Geral de Justiça, uma Ajuda de Custo para despesas com saúde aos servidores e membros da instituição. O referido Ato Administrativo tem como lastro o artigo 32 da Lei 9.782, de 19 de julho de 2012, ou seja, a concessão de tal benefício estava legalmente autorizada desde aquela data. Tanto é assim, que outras instituições públicas já concederam a mesma ajuda de custo aos seus integrantes, como ocorre no Tribunal de Justiça, que paga a seus servidores, **bem como o Ministério Público Federal a seus membros e servidores.** Os recursos necessários para o pagamento do benefício estão previstos no Orçamento do exercício de 2020 do MP-MT, ou seja, não se trata de um dispêndio financeiro sem lastro orçamentário que venha a exigir o aporte de suplementações ou remanejamento orçamentário, e estava planejado antes mesmo da pandemia. Por



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É imperioso destacar, em contrapartida, que o Ato Administrativo nº 942/2020-PGJ foi expedido em momento em que **a análise da conveniência, da oportunidade e da legalidade da instituição de semelhante benefício está inserida na Proposição nº 1.00180/2020-08 em trâmite neste CNMP**, que “regulamenta o programa de assistência à saúde suplementar para membros e servidores do Ministério Público”, sob a Relatoria do Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, o que reforça a necessidade de cautela e de ponderação, neste momento, quanto a qualquer iniciativa tendente a instituir ou a majorar auxílios dessa espécie.

Em acréscimo a esse entendimento, reproduzo excertos de decisão liminar proferida nos autos do Pedido de Providências nº 1.00203/2020-48, cujo Conselheiro Relator, Otávio Luiz Rodrigues Jr., brilhantemente dissertou sobre a postura institucional esperada do Ministério Público brasileiro em momento sombrio vivenciado pela população brasileira:

(...) 22. O pedido de antecipação dos efeitos da tutela final está fundamentado em urgência, a qual é motivada na declaração pública de pandemia em relação ao novo coronavírus (COVID-19) pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em 11/3/2020, bem como na Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da OMS, de

---

fim, torna-se relevante esclarecer que projeto de lei já aprovada pelo Senado Federal e que deve também receber aprovação da Câmara dos Deputados, além de instituir ajuda financeira a Estados e Municípios pra fazer frente à pandemia do Novo Coronavírus, **também vai congelar até o final de 2021 os subsídios de todos os servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal, razão pela qual a ajuda de custo teve que ser regulamentada agora.** (Grifamos). Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mai-06/mp-mt-institui-ajuda-custo-membros-durante-epidemia>. Acesso em: 07/05/2020. Quanto ao ponto da nota que se refere ao pagamento do auxílio saúde no âmbito do MPF, é importante esclarecer, ao contrário do que informado pela nota, que, no âmbito do Ministério Público da União, não há pagamento de auxílio saúde, como explicitado no Ofício nº 2198/2019/SGP, juntado pela SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS do MPF no Pedido de Providências 1.00811/2019-37: “Em atenção ao Pedido de Providências em epígrafe, informo que não há, no âmbito deste Ministério Público Federal, o pagamento de benefício mensal relacionado ao custeio de gastos com saúde (...). A propósito, informo que a área responsável pela cobertura de gastos com saúde é o Programa de Saúde e Assistência Social - PLAN ASSISTE, que é custeado por membros e servidores da casa e patrocinado pela União.”



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

30/1/2020.

23. Referida doença deu ensejo a que se editasse a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual estabeleceu medidas para o enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

24. Registre-se que o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

25. Dessa forma, é necessário que se adotem medidas voltadas a evitar a propagação da doença, especialmente em locais de trabalho, a fim de se reduzir os riscos epidemiológicos de transmissão do vírus. Tais ações visam também a preservar a saúde de membros, servidores, colaboradores e do público em geral, sem que tais medidas, ao menos em tese, causem violação a direitos individuais e coletivos.

(...)

29. Outro ponto que deve ser enaltecido é que, **em uma hora de grandes prejuízos econômicos em todo o país, derivados da paralisação das atividades nos setores primário, secundário e terciário, os agentes da burocracia, assim entendidos sob a óptica weberiana, não de dar o exemplo. A implementação de medidas como teletrabalho, atos virtuais, atendimento remoto e afins não pode ser servir de justificativa para a ausência dos membros do Ministério Público no grande esforço nacional do combate à pandemia e na conservação da normalidade institucional e econômica. É preciso transmitir à população a mensagem de que não apenas membros das forças de segurança, dos agentes de saúde e dos trabalhadores em serviços essenciais estão na linha de frente. O Ministério Público e este Conselho Nacional devem cumprir seus deveres com maior rigor e**



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**presteza do que em condições normais, no que se inclui, dentre outros aspectos, a manutenção (e um esperável aumento) da produtividade e a continuidade do atendimento às demandas população.**

(Pedido de Providências nº 1.00203/2020-48. Relator Conselheiro Otávio Luiz Rodrigues Jr. Decisão proferida em 26/03/2020).

Repiso que, inspirado nessas mesmas razões, o Conselho Nacional de Justiça expediu a todos os tribunais do país o Ofício-Circular nº 04/CN-CNJ/2019, de 31/03/2020, reiterando determinações daquele órgão no sentido de que devem abster-se de pagar aos magistrados e servidores "valores a título de auxílio moradia, auxílio transporte, auxílio alimentação ou qualquer outra verba que venha a ser instituída ou majorada, ou mesmo relativa a valores atrasados, ainda que com respaldo em lei estadual, sem que seja previamente autorizado pelo Conselho Nacional de Justiça".<sup>12</sup>

No presente PCA, esses fundamentos são suficientes para justificar a plausibilidade do direito invocado pelo requerente, devendo a matéria ser apreciada, de forma exauriente, quando do julgamento de mérito pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público.

Em outra perspectiva, também vislumbro o *periculum in mora*, porquanto o pagamento dos benefícios previstos no Ato Administrativo nº 924/2020-PGJ tem o potencial de contribuir para eventual desequilíbrio nas contas do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, diante da calamidade pública vivenciada pelo Estado, cujo impacto financeiro e econômico ainda não se pode projetar com segurança.

Ademais, em hipóteses como a dos autos é sabido que, uma vez recebidos os valores pelos membros e servidores, caso o pagamento seja posteriormente reconhecido como indevido pelo Plenário do CNMP, será dificultoso – quiçá inviável – o ressarcimento ao erário, diante da boa-fé no recebimento dessas verbas, hipótese em que a jurisprudência tem rejeitado a repetição do indébito.

---

<sup>12</sup> Embora compreenda que o CNMP não tem atribuição para submeter os MPs a prévia autorização quando no regular exercício da autonomia funcional e administrativa, sem dúvida o momento recomenda, fortemente, que não se faça a instituição ou a majoração de tais benefícios.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por outro lado, não há perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão liminar ora concedida, uma vez que, se ao final se reconhecer a higidez do ato impugnado, seus efeitos podem ser plenamente restabelecidos.

**Com efeito, considerando a evidente transcendência econômica e jurídica da matéria, mostra-se imperativo que o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público possa sobre ela deliberar em todos seus aspectos, sendo também por este motivo indeclinável a suspensão do ato atacado.**

Diante do contexto delineado, concluo que restam demonstradas a plausibilidade do direito alegado, bem como a existência de *periculum in mora*, devendo ser, portanto, concedida a medida liminar pleiteada, o que também se demonstra salutar pelo efeito pedagógico e obstativo de repetição de casos.

### III – CONCLUSÃO

Ante as considerações esposadas, preenchidos os requisitos para a concessão da tutela de urgência, com supedâneo no art. 43, VIII, do RICNMP e sem prejuízo da posterior reapreciação da matéria em sede de cognição exauriente, **DEFIRO O PEDIDO DE LIMINAR** formulado na inicial, para determinar a imediata suspensão do pagamento do benefício instituído pelo **Ato Administrativo nº 942/2020-PGJ**, até **ulterior decisão deste CNMP**.

Nos termos do § 3º do art. 43 RICNMP<sup>13</sup>, ante a relevância da matéria, submeto esta liminar a referendo do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, solicitando a inclusão do feito, extrapauta, na 4ª Sessão por Videoconferência, a ser realizada no dia 12/05/2020, às 14 horas.

Notifique-se o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, com fulcro no art. 126 do RICNMP, para dar cumprimento a esta decisão liminar e prestar, no prazo de 15 (quinze) dias, as informações complementares que entender devidas acerca

---

<sup>13</sup> Art. 43. Compete ao Relator: (...) VIII – conceder medida liminar ou cautelar, presentes relevantes fundamentos jurídicos e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; (...) § 3º Na hipótese do inciso VIII deste artigo, o Relator poderá, a seu critério, submeter a decisão ao referendo do Plenário.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

dos fatos apurados neste procedimento.

Após o decurso do prazo, encaminhem-se os autos à Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do Ministério Público para, querendo, manifestar-se sobre a matéria.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Brasília/DF, 08 de maio de 2020.

*(Documento assinado digitalmente)*

**SEBASTIÃO VIEIRA CAIXETA**

Conselheiro Relator



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Ofício n. 060/2020/CNMP/GAB/SVC**

Brasília/DF, 08 de maio de 2020

A Sua Excelência o Senhor

**JOSÉ ANTÔNIO BORGES PEREIRA**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso

**Assunto: Procedimento de Controle Administrativo nº 1.00301/2020-76.**

Senhor Procurador-Geral,

Cumprimentando-o cordialmente, com fundamento no artigo 126 do RICNMP, notifico Vossa Excelência para que tome ciência da decisão liminar proferida nestes autos, dando-lhe imediato cumprimento, e para que, **no prazo de 15 dias**, encaminhe a esta relatoria informações complementares que entender devidas, sobre os fatos versados no procedimento.

Por oportuno, informo que a visualização do inteiro teor do processo supramencionado, autuado no sistema ELO, poderá ser realizada no sítio deste Conselho na Internet, no seguinte endereço eletrônico: [www.cnmp.mp.br](http://www.cnmp.mp.br), após cadastramento de membro ou servidor e solicitação de acesso efetivados no mesmo sítio, no seguinte link: <http://cnmp.mp.br/portal/cadastro-elo>, nos termos do art. 11 da Portaria CNMP-PRESI nº 63/2015.

Atenciosamente,

*(Documento assinado digitalmente)*

**SEBASTIÃO VIEIRA CAIXETA**

Conselheiro Nacional do Ministério Público