



PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04

REQUERENTE: FRANCISCO ANTÔNIO TÁVORA COLARES
REQUERIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
RELATORA: MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES

EMENTA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE TRABALHO RELEVANTE. CONCEITO DEFINIDO EM RESOLUÇÃO DO COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA. LIMITE À DISCRICIONARIEDADE. SITUAÇÃO FÁTICA QUE SE ENQUADRA NO CONCEITO ESTABELECIDO NO ATO NORMATIVO INTERNO. CONCESSÃO. PROCEDÊNCIA.

1. A discricionariedade não pode ser vista de forma irrestrita pelo administrador, pois ela comporta limites advindos dos próprios princípios administrativos. Além disso, os motivos e a finalidade indicados na lei, bem como a causa do ato fornecem as limitações ao exercício da discricionariedade administrativa.
2. A Doutrina pátria ensina que 'nos casos em que, em juízo equilibrado, sereno, procedido segundo os padrões de razoabilidade, seja convincente que dada providência seguramente é a melhor ou que seguramente não o é, ter-se-á de reconhecer inexistência de discricionariedade na opção que houver discrepado de tal juízo', autorizando o exame jurisdicional e a revisão do ato, sem importar invasão ao mérito administrativo.
3. A Resolução do Colégio de Procuradores de Justiça do Ceará definiu como relevante, para fins de concessão da gratificação, dentre outros, o trabalho que 'contribui de forma efetiva e diferenciada para a consecução dos objetivos institucionais, acarretando ao executor o



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

acréscimo da habitualidade das atribuições de seu cargo'.

4. Se o exercício cumulado em mais de uma Promotoria de Justiça significa acréscimo de atribuição ao membro da instituição, não há razão que sustente o raciocínio inverso em relação ao servidor. Onde há a mesma razão deve prevalecer o mesmo direito.
5. *In casu*, comprovado o acréscimo na habitualidade das atribuições do servidor não há como negar-lhe a gratificação, que deve ser paga enquanto durar a acumulação, a partir da data desta decisão.
6. Procedência do pedido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Conselheiros do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, julgar procedente o pedido, para determinar ao Ministério Público do Ceará que conceda a Gratificação por Trabalho Relevante, nos termos do artigo 5º, alínea 'a' da Resolução 01/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ceará, ao servidor **FRANCISCO ANTÔNIO TÁVORA COLARES**, por força do exercício cumulado nas Promotorias de Milagres e Abaiara, enquanto perdurar a acumulação, nos termos do voto da Relatora.

Brasília (DF) 31 de maio de 2011.

Conselheiro(a) MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES
Relatora



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

| |
|------------|
| GAB07/CNMP |
| Fis. 513 |
| |

**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

REQUERENTE: FRANCISCO ANTÔNIO TÁVORA COLARES
REQUERIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
RELATORA: MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES

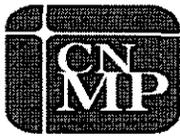
RELATÓRIO

Conselheira **Maria Ester Henriques Tavares**

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo em face de ato da Procuradoria-Geral de Justiça do Ceará que indeferiu pedido de concessão de gratificação por trabalho relevante formulado pela chefia imediata em favor do requerente.

Alega que, apesar de estar lotado na Comarca de Milagres, é obrigado a exercer suas funções na Promotoria de Justiça vinculada de Abaiara, sem nenhum acréscimo remuneratório.

Argumenta que do valor da diária paga é descontado o equivalente ao auxílio alimentação, por força da vedação de percepção



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

| |
|------------------------|
| GAB07/CNMP Fls. 564 |
| |

**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

concomitante de tais vantagens, restando um acréscimo de apenas R\$2,86 (dois reais e oitenta e seis centavos) em sua remuneração.

Acrescenta que seu chefe imediato, Promotor de Justiça Emílio Timbó Tahim, formulou pedido de concessão de gratificação por trabalho relevante com base na atuação nas chamadas comarcas vinculadas, que restou indeferido pela Chefia da Instituição.

Às fls. 196 foi publicado edital para conhecimento de terceiros interessados.

Em petição de fls. 202, 208 e 348, Marcos Antônio Silva Oliveira, Maria Ivone da Silva Pereira e Andrea Vidal da Costa, respectivamente, ingressaram nos autos pugnando pelo deferimento do pedido. As servidoras Maria Ivone e Andrea Vidal apresentaram pedido idêntico ao do requerente, considerando a mesma situação fática de acréscimo na habitualidade de suas atribuições.

Instada a se manifestar, a Procuradora-Geral de Justiça do Ceará aduziu que o pedido de concessão da gratificação por trabalho relevante formulado pela chefia imediata do requerente não estava enquadrado no conceito de trabalho relevante, definido pelo artigo 3º da Resolução nº01/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ceará.

Acrescentou que, em razão da supremacia do interesse público, o requerente estaria exercendo suas atribuições na Promotoria de Milagres e na de Abaiara, cumulativamente, em razão desta não contar



PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04

com servidor ou Promotor titular e, para tanto, receberia diárias para custeio do deslocamento.

Justificou o indeferimento do pedido de concessão da gratificação por trabalho relevante, por entender que não haveria acréscimo na habitualidade das atribuições do servidor, requisito para concessão da gratificação perseguida.

Em petições de fls. 471/481, 483/495 e 497/509, o requerente alegou que a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará pronunciou-se pela concessão de diárias em percentual de 30% do valor integral, o que fere, em seu entender, o disposto no art. 8º, parágrafo único, inciso II, a, da Resolução nº 006/2010, do Colégio dos Procuradores de Justiça do Estado do Ceará, que prevê o pagamento de 50% do valor integral da diária nas hipóteses de deslocamentos sem pernoite de servidores do MP/CE.

Acerca deste último pedido, a Procuradoria-Geral de Justiça pugnou pelo seu não conhecimento, por ser diverso do apresentado na inicial. Quanto às alegações do requerente, aduziu que a utilização do percentual de 30% (trinta por cento) para o cálculo da diária "decorre de um esforço hermenêutico, em face da lacuna normativa, a fim de não deixar sem pagamento o serviço realizado pelos técnicos ministeriais que se deslocavam juntamente com o Promotor de Justiça para as comarcas vinculadas" (fls. 525).

Concluiu que a Resolução nº07/2008 prevê o pagamento de diárias apenas nos deslocamentos eventuais, e que esse não é o caso do



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

| |
|------------|
| GAB07/CNMP |
| Fls. 566 |
| |

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04

requerente, que toda semana se desloca, habitualmente, para a Comarca vinculada de Abaiara, em razão da inexistência de servidor na Promotoria.

É o relatório.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

| |
|------------|
| GAB07/CNMP |
| Fls. 47 |
| |

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04

VOTO

Conselheiro **Maria Ester Henriques Tavares**

O exame dos autos revela duas questões a serem dirimidas neste procedimento.

A primeira e principal delas, que deu origem ao pedido do requerente, diz respeito ao indeferimento, por parte da Procuradoria-Geral de Justiça, de concessão da Gratificação por Trabalho Relevante, criada pela Lei Estadual nº 14.043/2007, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores do Ministério Público do Estado do Ceará. Referida lei prevê em seu artigo 34, inciso II e §1º, o seguinte:

*" Art. 34. O servidor fará jus às seguintes gratificações:
(...)
II - Gratificação de execução de Trabalho Relevante, Técnico ou Científico para compensar a elaboração ou execução de trabalho que apresenta características de essencialidade e peculiaridade a uma profissão ou ofício*



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

e orientar-se por procedimentos metodológicos científicos:

(...)

§ 1º A concessão das gratificações previstas nos incisos II e III fica condicionada à regulamentação pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

(...)"

Uma primeira leitura do texto legal, diante do conceito aparentemente vago da palavra relevante, poderia levar a conclusão de que se estaria diante de típico caso de ato discricionário puro e simples, cujo exame de mérito seria vedado por este Conselho Nacional.

De fato, a lei estadual supõe um campo de liberdade para que o administrador, em exame de conveniência e oportunidade, decida entre a relevância ou não do serviço prestado pelo requerente e seu enquadramento na finalidade legal, ante a suposta impossibilidade de serem objetivamente identificados os parâmetros da relevância do trabalho realizado.

Todavia, é sabido que a discricionariedade não pode ser vista de forma irrestrita pelo administrador, pois ela comporta limites advindos dos próprios princípios administrativos. Além disso, a Doutrina Pátria entende pela relatividade da discricionariedade, tendo em vista que expressões vagas e imprecisas de uma lei não podem ser utilizadas de maneira a desprender-se do campo significativo mínimo que tais palavras recobrem. Enfim, os motivos e a finalidade indicados na lei, bem como a causa do ato fornecem as limitações ao exercício da discricionariedade administrativa.



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

Nesse aspecto, destaco que no âmbito do Parquet cearense foi editada a Resolução nº1/2008 do Colégio de Procuradores de Justiça, que definiu, para fins de concessão da gratificação de execução de trabalho relevante, técnico e científico, o que se considera como "relevante":

Art. 3º - Para fins de concessão da gratificação de que trata o caput, considera-se:

*a) relevante: o trabalho que, mediante prévio juízo da conveniência e oportunidade administrativa, **contribui de forma efetiva e diferenciada para a consecução dos objetivos institucionais, acarretando ao executor o acréscimo da habitualidade das atribuições de seu cargo, bem como as que demandem participação em comissões, grupos de trabalho e bancas examinadoras:***

Assim, se está diante de uma limitação à discricionariedade da administração do Parquet cearense, que não poderá indeferir o pedido de concessão de gratificação, quando a situação fática, posta a sua análise, estiver de acordo com o conceito estabelecido na Resolução nº01/2008.

É necessário, portanto, o exame de cada caso específico para verificar se há, ou não, obediência à finalidade da norma editada, ou seja, a relevância do serviço prestado pelo servidor, nos termos do conceito definido pelo Colégio de Procuradores.



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

No caso dos autos, considerando o fundamento do pedido de concessão de sua chefia imediata, a análise da relevância recairá na existência de acréscimo na habitualidade das atribuições do cargo do servidor requerente.

Assim, caso reste configurado acréscimo em suas atribuições, o ato de indeferimento da gratificação emanado pela Administração deverá ser revisto.

Em casos como esses, o exame do ato administrativo discricionário é amplamente aceito pela doutrina pátria. Segundo ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo, *verbis*:

"Para ter-se como liso o ato, não basta que o agente alegue que operou no exercício de discricção, isto é, dentro do campo de alternativas que a lei lhe abria. O juiz poderá, a instâncias da parte, e em face da argumentação por ela desenvolvida, verificar, em exame de razoabilidade, se o comportamento administrativamente adotado, inobstante contido dentro das possibilidades em abstrato abertas pela lei, revelou-se, in concreto, respeitoso das circunstâncias e deferente para com a finalidade da norma aplicada. Em consequência desta avaliação, o judiciário poderá concluir, em despeito de estar em pauta providência tomada com apoio em regra outorgadora de discricção,



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

que, naquele caso específico submetido a seu crivo, à toda evidência, a providência tomada era incabível, dadas as circunstâncias presentes e a finalidade que animava a lei invocada. Ou seja, o mero fato de a lei, em tese, comportar o comportamento profligado em juízo não seria razão bastante para assegurar-lhe legitimidade e imunizá-lo da censura judicial.

Não se suponha que haveria nisto invasão do chamado "mérito do ato", ou seja, do legítimo juízo que o administrador, nos casos de discricção, deve exercer sobre a conveniência ou oportunidade de certa medida.

Deveras, casos haverá em que, para além de dúvidas ou entre-dúvidas, qualquer sujeito em intelecção normal, razoável, poderá depreender (e assim também, a fortiori, o judiciário) que, apesar de a lei haver contemplado discricção, em face de seus próprios termos e da finalidade que lhe presidiu a existência, a situação ocorrida não comportava senão uma determinada providência ou mesmo comportando mais de uma, certamente não era a que foi tomada. Em situações quejandas, a censura judicial não implicaria invasão do mérito do ato (...).

Logo, nos casos em que, em juízo equilibrado, sereno, procedido segundo os padrões de razoabilidade, seja convinável que dada providência seguramente é a melhor ou que



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

**seguramente não o é, ter-se-á de reconhecer
inexistência de discricionariedade na opção que
houver discrepado de tal juízo.** (BANDEIRA DE MELO,
Celso A., *Curso de Direito Administrativo*, 27ª Edição,
págs. 964-965). Grifou-se.

Considerando, portanto, a possibilidade de reexame do ato impugnado, resta necessário analisar à natureza dos serviços realizados pelo requerente, mormente quanto a existência, ou não, de acréscimo em suas atribuições.

Com efeito, restou incontroverso nos autos que o requerente, lotado na Promotoria de Justiça de Milagres, é obrigado a exercer suas atribuições também na Promotoria de Justiça de Abaiara, em face da ausência de servidor.

Nesse contexto, destaque-se o que disse sua chefia imediata, Promotor de Justiça Emílio Timbó Tahim:

"A promotoria de justiça de Milagres /CE possui como vinculada a Promotoria de justiça de Abaiara /CE que, por sua vez, demanda quase os mesmos dispêndios em matéria de trabalho que e a principal, não contando, contudo com servidores do quadro geral de pessoas da PGJ tampouco cedido de outros órgãos.



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

É sabido, por sua vez, que o bom desempenho das funções por parte dos Órgãos do MP depende da existência de servidores que os auxiliem no exercício de seu munus institucional ao passo que agiliza os tramites dos processos administrativos/judiciais que serão submetidos ao crivo da apreciação do membro do parquet alem de suprir outras demandas de cunho operacionais.

Nunca é demais salientar a situação peculiar das Promotorias Vinculadas que carecem de uma atenção toda especial por parte do Ministério Público. Tal situação expressa nas situações fáticas que se seguem demonstradas e que dão a dimensão dos verdadeiros esforços empreendidos para que se chegue a bom termo nas atividades do Parquet: Órgãos do Judiciário e do MP titulares de outras comarcas e que somente respondem pelas vinculadas; ausência de órgãos da Defensoria Pública o que traz para o MP a missão de defender os interesses de crianças e adolescentes com a proposição de ações alimentares e de investigação de paternidade, aumentando consideravelmente o número de atendimento ao público; cidades pequenas e extremamente pobres o que demanda do MP uma vigilância especial em torno do poder público velando pela qualidade dos serviços públicos essenciais por este prestados; vigilância sobre a Administração Pública no que concerne a moralidade e regularidade no emprego das verbas públicas, tendo em vista que nestes municípios são latentes os casos de improbidade em crimes contra a administração pública (só nos anos de 2006 e 2007 foram propostas 27 (vinte e sete) ações civis e criminais em Abaiara/CE versando acerca da matéria, conforme documento que acompanha.



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

Não obstante a falta de retribuição pecuniária o servidor signatário tem desempenhado as atribuições do seu cargo junto a Promotoria de Abaiara/CE deste que foi nomeado técnico Ministerial com lotação na Promotoria de Justiça de Milagres/CE, conforme certidões que acompanham". (fls. 30)

Não obstante o posicionamento da Procuradoria-Geral de Justiça de que a prestação de serviços em mais de uma Promotoria de Justiça não caracteriza o acréscimo na habitualidade das atribuições do requerente, esse não é o entendimento que vem prevalecendo neste Conselho Nacional.

Em caso semelhante, o Plenário deste Conselho Nacional reconheceu o acréscimo na habitualidade das atribuições de membro da instituição obrigado a exercer suas funções cumulativamente em duas Promotorias, por falta de titulares. Assim se pronunciou o eminente relator Cláudio Barros:

"(...)

No entanto, registro que, nesse particular, assiste razão ao requerente, pois as substituições constituem, efetivamente, trabalho extraordinário, eventual e alheio às funções normais e habituais para o qual o membro do Ministério Público prestou o concurso de remoção ou promoção, onde fixou sua inamovibilidade e passou a ser o promotor natural dos feitos que tramitam na Comarca e na Promotoria de Justiça onde passou a ser o titular.

(...)

Todavia, essa situação não poderá permitir que a Administração Pública venha a ter vantagem com o trabalho de seus membros. A própria natureza da atividade administrativa não coaduna com a ideia de cargo



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

gratuito, como ensina Yussef Cahali Said, in Responsabilidade Civil do Estado, São Paulo, Ed. Revistas dos Tribunais, p.160.

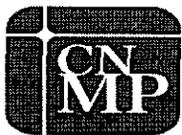
(...)

E, nesse particular, concordo com as razões apresentadas pelo requerente, pois constitui princípio universal de direito, inscrito na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. XXIII), que ninguém pode se locupletar do trabalho de outrem. Ademais, indiretamente, encontra-se ele inserido na Constituição Federal entre os "direitos e garantias fundamentais (art. 5º, §2º) e, no âmbito da administração pública, implicitamente, quando prevê a responsabilidade objetiva por ato ilícito (art. 37, §6º).

Destarte, se o exercício cumulado em mais de uma Promotoria de Justiça significa acréscimo de atribuição ao membro da instituição, não há razão que sustente o raciocínio inverso em relação ao servidor. Nos dizeres da própria Procuradoria-Geral de Justiça cearense, "onde há a mesma razão deve prevalecer o mesmo direito".

Portanto, considero que os serviços realizados pelo requerente, na Comarca vinculada de Abaiara, ultrapassam as atividades previstas e definidas na Lei nº14.043/2007, demandando um esforço maior do que os demais servidores, ocasionando um acúmulo de responsabilidades e objetivos cobrados por sua chefia. Considerando, ainda, que seu exercício supre uma deficiência da instituição em nutrir as Promotorias de Justiça com servidores suficientes, considero também que seu trabalho contribui de forma efetiva e diferenciada para a consecução dos objetivos institucionais.

Considero, portanto, que restou comprovado o acréscimo na habitualidade das atribuições do requerente, inexistindo



**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04**

margem para outra decisão que não a de conceder a gratificação pleiteada, mesmo diante de exame de conveniência e oportunidade.

Registre-se, contudo, que a gratificação será devida enquanto perdurar a situação fática de acumulação e acréscimo de serviço. Ou seja, caso seja lotado servidor para exercício na Comarca de Abaiara, desaparecerá o motivo determinante para a concessão da gratificação. Registre-se, ainda, que a concessão deverá ter como termo *a quo* a data desta decisão, observados os requisitos do artigo 4º da Resolução nº01/2008.

No tocante à outra questão posta nos autos, referente ao pagamento de diárias por deslocamento, considero prejudicado o pedido, porquanto a gratificação por trabalho relevante, consoante as disposições do § único do artigo 2º e artigo 6º da Resolução nº01/2008, compensa as atividades realizadas e serviços extraordinários, independente de serem prestadas na capital ou no interior.

Por fim, com relação às servidoras Maria Ivone da Silva Pereira e Andrea Vidal da Costa, entendo que seus pedidos de concessão da Gratificação devem ser analisados pela Administração Superior do Parquet cearense, considerando a posição firmada neste voto.

Assim, julgo procedente o feito para determinar ao Ministério Público do Ceará que conceda a Gratificação por Trabalho Relevante, nos termos do artigo 5º, alínea 'a' da Resolução 01/2008 do



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

| |
|------------|
| GAB07/CNMP |
| Fls. 577 |
| |

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
Nº 0.00.000.000626/2010-04

Colégio de Procuradores de Justiça do Ceará, ao servidor **FRANCISCO ANTÔNIO TÁVORA COLARES**, por força do exercício cumulado nas Promotorias de Milagres e Abaiara, enquanto perdurar a acumulação.

É o voto.

Brasília, 31 de maio de 2011.

MARIA-ESTER HENRIQUES TAVARES

CONSELHEIRA RELATORA