MPU infla salários com licenças-prêmio pagas em dinheiro

Dezembro/2023

Flexibilização de benefício já consumiu ao menos R$ 438,6 milhões entre 2019 e 2022 e se tornou a principal verba de caráter indenizatório, não sujeita ao teto constitucional.

TRANSPARÊNCIA BRASIL

CC-BY

Este trabalho está sob a licença CC BY 4.0. Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

dezembro/2023

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Juliana Sakai

PESQUISA E REDAÇÃO

Bianca Berti
Cristiano Pavini
Raul Durlo

COLETA DE DADOS

Daniel Fireman
Joellen Silva

FINANCIAMENTO

Instituto Betty e Jacob Lafer

Sumário Executivo

Inicialmente instituída como uma folga remunerada de 90 dias a cada cinco anos de trabalho, a licença-prêmio teve o seu objetivo desvirtuado e se tornou a **principal verba de caráter indenizatório** dos membros do Ministério Público da União (MPU). Entre 2019 e 2022, **85% dos 2.452 procuradores** em exercício converteram o benefício em dinheiro, **que não incide sobre o teto remuneratório constitucional**.

Ao menos **R$ 438,6 milhões** foram repassados nesses quatro anos. É um considerável aumento salarial: 2.089 procuradores do MPU receberam, em média, **R$ 184 mil cada um** em licenças-prêmios pagas nesse período. Entre os beneficiados, mais de um quinto (499) engordou os contracheques em mais de R$ 300 mil.

O Estatuto do MPU (LC nº 75/93), que abrange o Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MP-DFT), **apenas prevê o pagamento em pecúnia desse benefício em caso de morte**. Essa norma, de 1993, **nunca foi alterada**. Mas sua aplicação foi esgarçada por decisões do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão que é presidido pela liderança da Procuradoria-Geral da República (PGR).

Em 2007, após ser provocado por associações de classe de procuradores, o CNMP entendeu que, ao se aposentarem, os membros do MPU deveriam receber em dinheiro as licenças-prêmios não gozadas. A maior flexibilização veio em 2017: o Conselho permitiu que **qualquer integrante em exercício pudesse solicitar o benefício em pecúnia,** o que foi imediatamente colocado em prática pela PGR. Verifica-se, desde então, uma explosão de pagamentos.

Se em vez de flexibilizado, o benefício tivesse sido severamente restringido, a exemplo do que ocorreu com o restante do funcionalismo público federal a partir de 1997, seria possível aumentar o quadro de procuradores em até 8% com a economia aferida. Os cálculos foram feitos pela Transparência Brasil,

levando em consideração o ano 2021 - em que o maior volume de pagamentos de licença-prêmio foi efetuado. Se não houvesse nenhuma conversão em pecúnia do benefício naquele ano, seria possível custear 195 novos membros de janeiro a dezembro, considerando a média salarial do MPU.

A licença-prêmio é paga majoritariamente no último trimestre de cada ano, e a portaria que flexibilizou o pagamento atrelou o repasse à disponibilidade financeira. Isso incentiva um arrocho na elaboração e execução orçamentária de ações estratégicas do MPU, para poder contemplar o maior número de membros com a conversão em pecúnia.

O MPF, por exemplo, pagou **R$ 57 milhões** relativos à licença-prêmio em 2022 para seus membros ativos. Enquanto isso, naquele ano a ação "capacitação de recursos humanos" teve apenas R$ 3,7 milhões executados e a "comunicação e divulgação institucional" R$ 5,7 milhões, segundo dados oficiais da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Contabilidade do órgão disponíveis no Portal de Transparência. **Somadas, correspondem a um sexto do que foi gasto com o benefício.**

Os dados analisados estão disponíveis na plataforma DadosJusBr, projeto da Transparência Brasil, e foram coletados dos portais de transparência do MPF, MPM, MPT e MP-DFT. No decorrer desta análise, o Ministério Público Federal foi alertado que divulgava em seu portal R$ 29,7 milhões a menos do que o efetivamente pago e corrigiu os valores.

A Transparência Brasil recomenda que o novo procurador-geral da República, e consequentemente novo presidente do CNMP, adote medidas para: interromper o pagamento de licenças-prêmios em desacordo com o Estatuto do MP; imprimir a padronização das rubricas dos contracheques; realizar e publicizar estudos de impacto orçamentário previamente à implementação de novos benefícios remuneratórios ou indenizatórios; além de evitar retrocessos na transparência dos salários dos membros do Ministério Público.

Introdução

Os "supersalários" constituem temática notória das instituições do sistema de Justiça. Ano após ano, proliferam reportagens, levantamentos e manifestações na opinião pública acerca dos benefícios e indenizações garantidos a juízes e, devido à "simetria entre poderes", aos membros do Ministério Público. O tema também é alvo de controvérsia jurídica, não sendo incomum que se torne, inclusive, matéria de discussão constitucional.

Contudo, em que pese o questionamento da idoneidade dos pagamentos exorbitantes a título de benefício e/ou indenização ao alto escalão da Justiça brasileira, a justificativa da legalidade dos atos oferecida pelos próprios guardiões do nosso ordenamento jurídico dificilmente é contestada. Pior ainda: entre os beneficiários, prevalece inclusive a percepção de que ganham pouco, mesmo considerando que suas remunerações são, em média, ao menos 15[1] vezes maiores que a média dos brasileiros. Ao mesmo tempo, a garantia da devida transparência e publicidade sobre esses mesmos pagamentos é bastante deficitária – e no Ministério Público, em geral, ainda mais opaca que no Judiciário.

Em consequência disso, a fiscalização e o controle social sobre os benefícios percebidos pelos membros ficam extremamente comprometidos. O projeto DadosJusBr – da Transparência Brasil, mantido pelo Instituto Betty e Jacob Lafer – busca sanar essa lacuna informacional mediante a coleta, organização e disponibilização dos dados de contracheques de membros do Ministério Público e do Judiciário brasileiro. Nosso objetivo é abrir estes dados e torná-los

[1] Dados de 2022. Neste ano, a soma dos contracheques de 2.369 membros ativos do MPU foi de R$ 1.162.776.848,44, resultando em um rendimento mensal médio de R$ 40.902,52. Por outro lado, o rendimento médio mensal da população residente no Brasil foi de R$ 2.533,00 em 2022 (PNAD Contínua Anual) e, portanto, 16 vezes menor. Para o sistema de Justiça como um todo, os contracheques de 32.459 membros somaram R$14.843.305.284,92 em 2022, o que resulta na remuneração média de R$38.107,34, que por sua vez é 15 vezes maior do que a remuneração média mensal da população aferida pela PNAD Contínua Anual.

inteligíveis de maneira ampla, seja para agentes públicos, pesquisadores, jornalistas ou cidadãos.

O principal desafio encontrado nessa jornada é a extensa variedade de verbas e benefícios vigentes em cada uma dessas instituições, e a completa ausência de padronização de formatos dos contracheques entre órgãos – e mesmo intra-órgão, de um mês para o outro. No caso do Judiciário, a despeito de algumas tentativas de racionalizar os tipos de verbas adicionais que poderiam ser concedidas – como na Resolução nº 13[2] do CNJ – o esforço não se traduziu em uma diminuição efetiva dessas categorias de benefícios: no último levantamento realizado pela TB, em junho de 2023[3], foram encontradas 2.669 rubricas distintas concedidas a magistrados.

A situação da transparência de contracheques nos MPs brasileiros consegue ser ainda mais precária, uma vez que o CNMP sequer toma para si a função de ativamente fiscalizar as diversas verbas concedidas em cada um deles e suas respectivas condições de transparência, como demonstrado em relatório de 2022[4].

Diferentemente do CNJ, o CNMP não reúne essas informações em seu portal como forma de conceder maior transparência a elas[5].

A ausência de uniformidade nos pagamentos ainda impõe uma condição de ininteligibilidade das remunerações: diferentes tipos de verbas sob diferentes rubricas são produzidas em cada um dos órgãos, e muitas vezes é inviável entender de que se trata cada uma delas. Além das dificuldades em

---

[2] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/177
[3] Transparência Brasil, 2023. *Análise de Completude do Painel de Remuneração do CNJ*.
[4] Transparência Brasil, 2022. *Índice de Transparência das remunerações dos Ministérios Públicos*.
[5] O CNMP chegou a publicar em seu site planilhas padronizadas das remunerações dos diferentes MPs de 2018 e 2019, como é possível verificar pelo site Wayback Machine. O CNMP parou de atualizar em 2019, e finalmente retirou esses poucos dados do ar em abril de 2022, quando foi questionado pela Folha de S.Paulo por que, a exemplo do CNJ, não centralizava a divulgação atualizada dos contracheques do Ministério Público nos estados, previsto pelo artigo 7º, parágrafo 3º, da Resolução nº 89/2012. Vê-se que a simetria com o Judiciário só interessa para engordar os bolsos de procuradores e promotores com dinheiro público, jamais para a sua prestação de contas.

disponibilizá-las em transparência ativa, há um esforço ainda menor em fazê-lo de forma que um cidadão leigo consiga compreendê-las, por exemplo, mediante o oferecimento de um simples dicionário de dados.

Este relatório concentra-se na avaliação de uma única verba, a licença-prêmio, que salta aos olhos pelos montantes despendidos em seus pagamentos: para todo o MPU, constituem os maiores valores pagos a uma verba de caráter indenizatório e o quarto maior dentre toda a folha – atrás apenas da remuneração base, do terço constitucional de férias e do décimo terceiro salário dos membros.

Cabe ressaltar que a licença-prêmio é a concessão de folga remunerada de 90 dias após cinco anos ininterruptos de exercício. O mesmo benefício existia para os servidores da administração pública federal, até ser extinto em 1997[6]. Sua conversão em pagamentos, contudo, ocorria somente em virtude da morte do membro beneficiário, o que criava incentivos para que o servidor efetivamente tirasse a folga. O MPU não somente manteve esse benefício para seus membros como flexibilizou recentemente a regra para transformá-lo em pagamento, e hoje procuradores e promotores podem solicitar a conversão da licença em pagamento enquanto ainda estão em exercício.

Como se não bastasse a controvérsia política interna que a concessão de verbas como essa enseja – já que há evidências de que são utilizadas como moeda de troca dentro da instituição – seu impacto ultrapassa os limites do MPU. Há muito, juízes passaram a se afirmar merecedores das mesmas benesses percebidas pelos membros do MP, especialmente devido ao princípio constitucional da simetria entre MP e Judiciário[7] – e o contrário também é verdadeiro. O entendimento ainda foi referendado na Resolução CNJ nº 133/2011 e na Resolução CNJ nº 528/2023.

Fundou-se, assim, uma corrida pela maximização de benefícios entre o Judiciário e o MP, de tal forma que a concessão de benefício para um deles, cedo ou tarde, irá reverberar no outro. Contudo, nos casos de extinção de benefícios por

[6] Lei nº 9.527/1997.
[7] Art. 129, § 4º da Constituição Federal.

determinação judicial, curiosamente, buscam argumentar contra essa simetria. Quanto à concessão específica das licenças-prêmio e seu pagamento indenizatório a membros do Judiciário, ela foi judicializada e admitida em 2017 como tema de Repercussão Geral nº 966 no STF, fundamentado precisamente na interpretação da simetria entre estes poderes, e que ainda aguarda julgamento no Plenário da corte.

Este relatório analisa dados de pagamentos de licença-prêmio realizados a membros do MPU entre 2019 e 2022. A próxima seção detalha a metodologia utilizada para coleta de dados e as escolhas que orientaram o recorte do objeto e o escopo da análise, apresentando também as soluções empregadas para sanar dificuldades no acesso a informações encontradas ao longo desses processos.

Em seguida, apresentamos os dados sobre os pagamentos da licença-prêmio no período analisado, destrinchamos as origens legais e o desenvolvimento de sua aplicação dentro do MPU, que culminou em uma expansão da concessão da verba a partir de 2017. Por fim, detalhamos o impacto desses pagamentos em cada instituição, bem como a perspectiva futura quanto ao dispêndio de recursos na forma de benefícios e à crescente opacidade sobre essas remunerações no sistema de Justiça. Encerramos o relatório com propostas para ampliação da integridade e da transparência do MPU, fundamentais para garantir sua *accountability* frente à sociedade.

Metodologia

A presente análise tem por objeto a contextualização da rubrica “conversão de licença-prêmio em pecúnia” presente nos contracheques dos membros de todos os órgãos que integram o MPU: MPF, MPT, MPM e MP-DFT.

Os dados utilizados são coletados, organizados e disponibilizados na plataforma do projeto DadosJusBr, a partir dos contracheques detalhados pelos órgãos que integram o Ministério Público da União em seus respectivos portais de

transparência. Eles englobam o valor mensal recebido por um membro, distribuído em rubricas que descrevem remunerações, benefícios e descontos recebidos em folha de pagamento.

Atualmente, o projeto monitora 109 órgãos do sistema de Justiça brasileito, abrangendo os Tribunais de Justiça (Superior, Federal, Eleitoral, Militar e Estaduais), Ministérios Públicos (Ministério Público da União e Estaduais[8]) e Conselhos de Justiça. O processo de coleta, organização e armazenamento dos dados na plataforma do DadosJusBr é orquestrado por meio de robôs desenvolvidos em linguagens Go e Python[9].

A ausência de dicionários de dados e descrições acessíveis sobre cada um dos itens listados nos contracheques dificulta, contudo, a interpretação mais precisa desses montantes. Não há padronização de rubricas entre os integrantes do MPU, de forma que a mesma verba ou benefício pode aparecer sob nomenclaturas distintas para cada um dos órgãos. Para esta análise, a Transparência Brasil padronizou as indenizações relativas à licença-prêmio, unificando as seguintes rubricas:

Tabela I. Rubricas referentes a conversão de licença-prêmio em pecúnia no MPU

Órgão	Taxonomia para "Conversão de licença-prêmio em pecúnia"
MPF	• "CONVERSAO DE LICENÇA PREMIO EM PECUNIA" • "Licença Prêmio em Pecúnia"
MPM	• "Licença Prêmio"
MPT	• "Licença Prêmio em Pecúnia" • "LIC.PREMIO-CONV.PECUNIA-ATIVO"
MP-DFT	• "Licença prêmio pecúnia"

[8] A lista completa dos órgãos monitorados e não monitorados pelo projeto pode ser consultada aqui. Atualmente, 14 Ministérios Públicos estaduais não são monitorados pelo projeto por conta da ausência de padrões mínimos de abertura de dados por parte dos órgãos.
[9] DadosJusBR · GitHub

Os dados foram extraídos diretamente do banco de dados[10] do DadosJusBr em novembro de 2023 e analisados em linguagem R[11]. O dataset extraído possui 908.530 lançamentos, em que cada linha é um item/rubrica associada a um contracheque de um único membro, mês e ano. Ao todo, foram observadas remunerações de 2.452 membros dos quatro órgãos do MPU entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022, perfazendo um total de 111.047 contracheques coletados, dos quais 8.708 continham pagamentos relativos à licença-prêmio para 2.089 membros (85,2%).

Em que pese o pagamento de licença-prêmio em pecúnia ter sido flexibilizado e ampliado a partir de 2017, o recorte temporal desta análise inicia em 2019, em razão do MPF não disponibilizar em transparência ativa informações relativas aos pagamentos de verbas indenizatórias dos anos anteriores. Por ser o principal órgão do MPU, essa incompletude impede uma análise comparativa histórica mais abrangente. Além disso, verificou-se que a maior parte dos pagamentos ocorre no final do segundo semestre, principalmente no último trimestre, razão pela qual optamos por não incluir os dados de 2023, que estariam subnotificados.

Tabela II. Data mais antiga disponível na categoria "Remuneração proveniente de verbas indenizatórias (ou similar)" em cada órgão do MPU

Órgão	Ano mais antigo de remunerações no Portal de Transparência
MPF	2019
MPT	2013
MPM	2012
MPDFT	2012

A coleta dos dados foi feita diretamente nos portais de transparência de cada órgão, já que o CNMP deixou de publicar dados de remuneração de maneira padronizada e centralizada a fim de viabilizar a transparência e o controle social. Essa postura é oposta à adotada hoje pelo Judiciário, que centraliza no Painel de

[10] Os usuários podem baixar uma cópia do banco de dados, em sua versão mais recente, na homepage do projeto. A URL para download fica na parte inferior da página, junto ao gráfico de "Total das remunerações dos membros dos Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos". A versão dos dados utilizada para este relatório está disponível neste link.

[11] O código fonte de todas as análises deste relatório está disponível neste link.

Remunerações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) os contracheques de todos os membros de seus órgãos federais e estaduais[12]

Na apuração, foi constatado que os valores pagos são potencialmente maiores do que os informados oficialmente em transparência ativa. Ao menos o MPF e o MPT divulgaram dados subnotificados em seus portais de transparência, na ordem de R$ 106 milhões, conforme constatado pela Transparência Brasil por meio da Lei de Acesso à Informação. Mediante provocação, o MPF corrigiu os valores, que já foram considerados neste relatório, conforme será demonstrado a seguir.

Conversão de licença-prêmio em pecúnia

A licença-prêmio por assiduidade e por tempo de serviço no MPU garante ao membro três meses (90 dias) de folga a cada cinco anos de trabalho. Ela pode ser convertida em pagamento, algo que foi ampliado e flexibilizado a partir de 2017. O esgarçamento das regras alterou o espírito do benefício, que deixou de ser uma compensação em descanso e se tornou o principal mecanismo "fura-teto" para turbinar contracheques.

O pagamento da licença-prêmio é considerado verba de natureza indenizatória, portanto essa rubrica não está sujeita ao limite do teto remuneratório[13]. Assim, os montantes a serem recebidos pelo membro em um único mês podem livremente ultrapassar – e muito – o vencimento de um ministro do Supremo Tribunal Federal, hoje fixado em R$ 41.650,92.

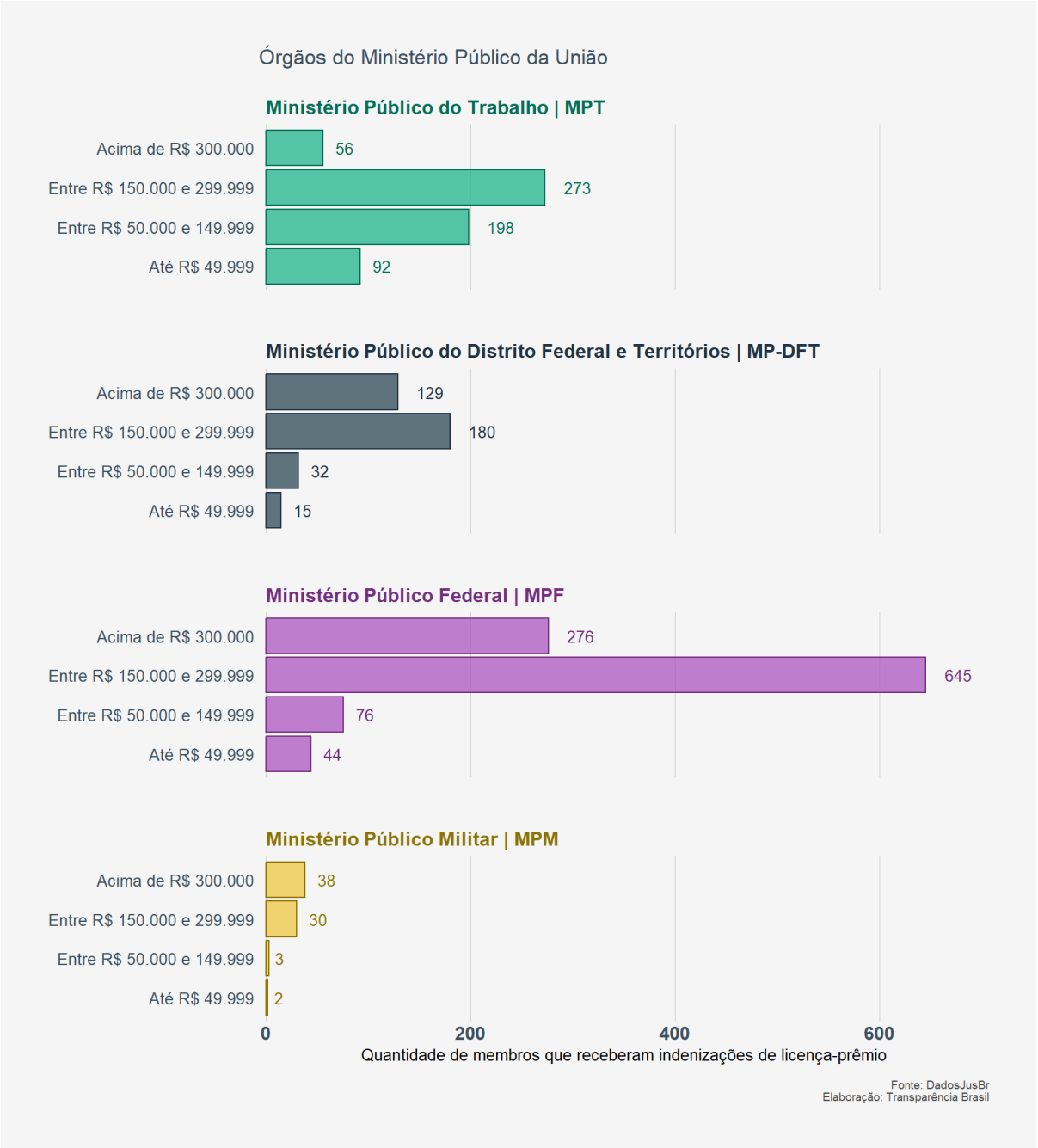
Os desembolsos do MPU com pagamentos de licença-prêmio entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022 atingiram um total de pelo menos **R$ 438.639.686,60**,

[12] À exceção do Supremo Tribunal Federal.
[13] A não incidência da licença-prêmio em pecúnia no cálculo do abate-teto está prevista na Resolução CNMP nº 9/2006.

o que representa 8,9% do total da soma de todas as remunerações líquidas pagas no período.

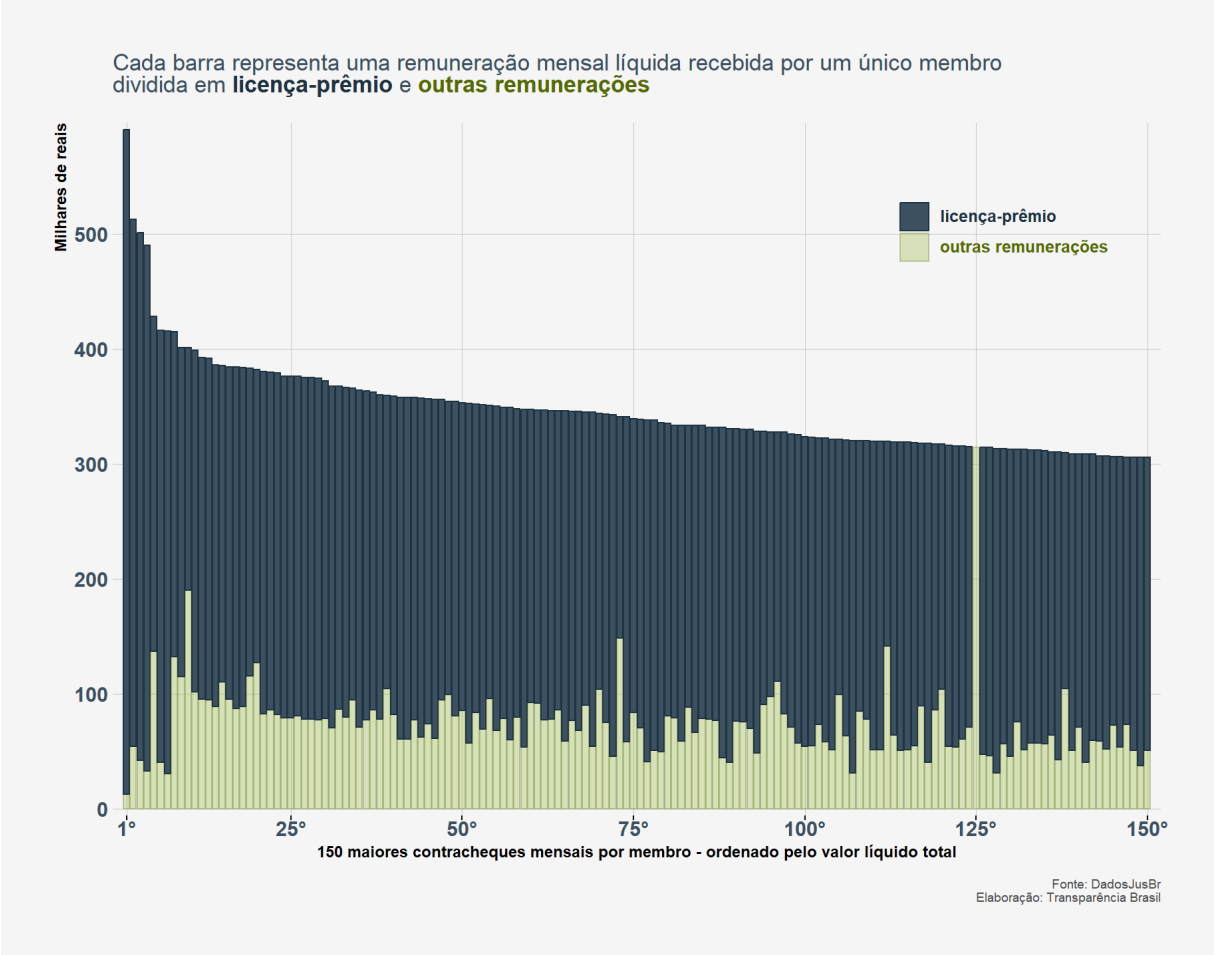
Dos 2.452 membros do MPU com contracheque divulgado entre 2019 e 2022, **2.089 (85%) receberam algum pagamento a título de licença-prêmio em pecúnia**, sendo que 1.627 (78% dos que receberam ou 66% do total do MPU) tiveram, na somatória do período, valores acima de R$ 150 mil. Desse grupo, **499 procuradores embolsaram mais de R$ 300 mil**.

Gráfico 1. Distribuição da soma dos valores recebidos por venda de licença-prêmio, por membro (acumulado entre 2019 e 2022).



O gráfico a seguir apresenta os 150 maiores pagamentos líquidos registrados pelos órgãos do MPU entre 2019 e 2022, ou seja: os valores efetivamente recebidos pelos membros em um determinado mês, já computados descontos como previdência e teto remuneratório – que, conforme já exposto, não é aplicado em proventos de natureza indenizatória. Eles foram colocados em ordem decrescente e o montante correspondente à conversão de licença-prêmio em pecúnia foi destacado em cinza escuro.

Gráfico 2. O peso da licença-prêmio nos 150 maiores supersalários do MPU (2019-2022)



Das 150 maiores remunerações, apenas uma não foi turbinada pela licença-prêmio. **Nos meses em que foi pago em pecúnia, o benefício representou mais da metade da remuneração mensal do membro em 4.437**

casos (56% de todos os pagamentos feitos), conforme mostra a tabela a seguir.

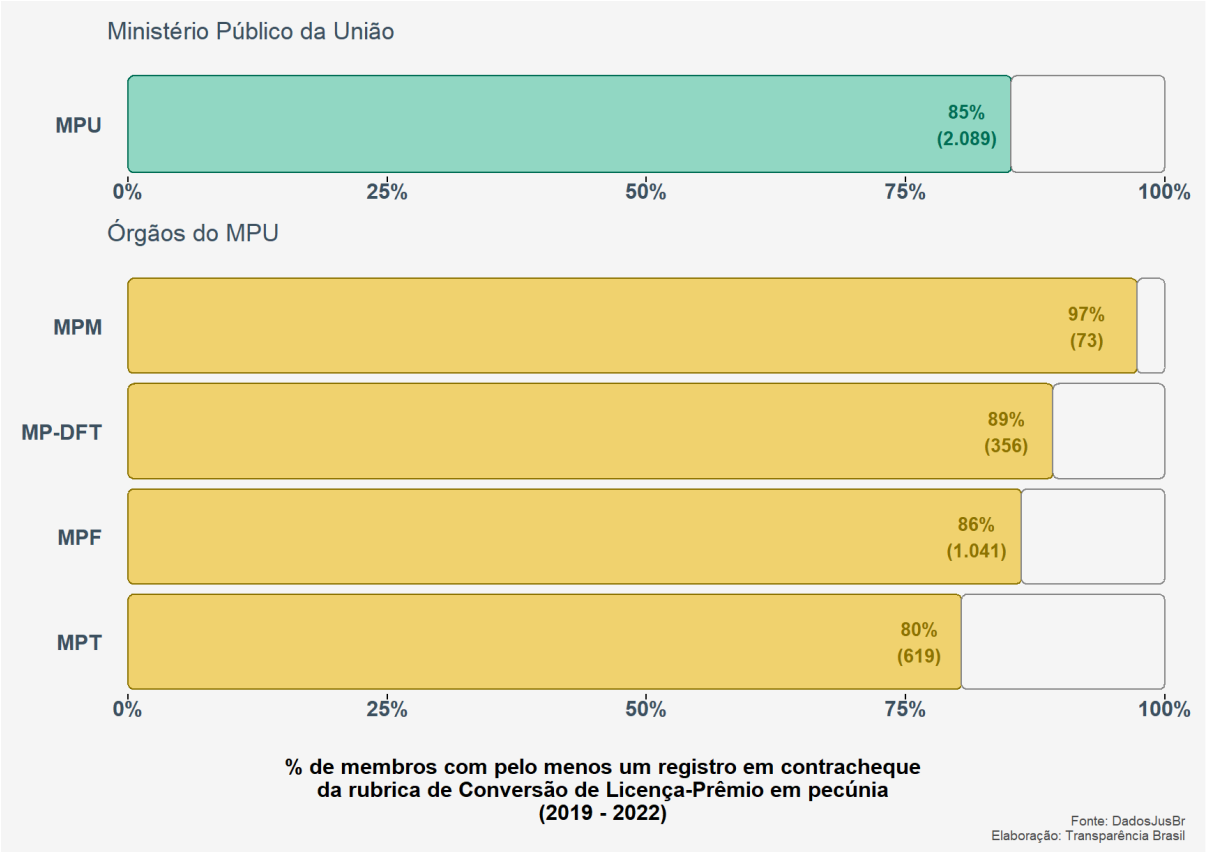
Tabela III. Participação da licença-prêmio na remuneração mensal líquida nos meses em que os membros do MPU receberam o benefício (2019 - 2022)

	Quantidade de pagamentos realizados[1]				
	MPM	**MPT**	**MP-DFT**	**MPF**	**MPU (Total)**
Até 25% da remuneração mensal	15	416	304	846	1.581
Entre 25% e 50%	36	364	311	1.392	2.103
Entre 50% e 75%	232	712	965	2.669	4.578
Acima de 75%	65	140	88	153	446
Total de pagamentos de licença-prêmio	**348**	**1.632**	**1.668**	**5.060**	**8.708**

1 Cada membro pode ter recebido licença-prêmio até 7 vezes entre 2019 e 2022. Cada um desses pagamentos, e sua proporção no total da remuneração líquida daquele mês, está contabilizado na tabela.

O gráfico a seguir apresenta o percentual de membros dos órgãos do MPU que já receberam por conversão de licença-prêmio em pecúnia pelo menos uma vez entre os anos de 2019 e 2022. **Considerando todos os órgãos do MPU, apenas 363 membros não venderam licença-prêmio**, enquanto 2.089 (85%) receberam ao menos uma vez o benefício. O MPM pagou pela venda de licença-prêmio para quase todos seus membros (97,3%). O percentual dos que receberam o benefício foi calculado sobre o total de membros que atuam ou atuaram em algum dos órgãos nos quatro anos analisados.

Gráfico 3. Proporção dos membros que já receberam a conversão de licença-prêmio em pecúnia pelo menos uma vez entre 2019 e 2022



Mudança de regras: fim de benefício para a maioria, aumento do privilégio para a minoria

A licença-prêmio era, originalmente, a folga remunerada de três meses a cada cinco anos trabalhados garantida a todos os servidores da administração pública federal, de acordo com o Estatuto dos Servidores Federais – Lei nº 8.112 de 1990, também chamada Regime Jurídico Único. Esse benefício decorria de uma partição da licença-especial que vigorava no regime anterior e garantia seis meses de folga remunerada a cada dez anos trabalhados.

A licença-prêmio dos servidores federais foi extinta em 1996 pela Medida Provisória nº 1.522 – convertida na Lei nº 9.527/97 – dando lugar a uma licença para capacitação conferida mediante critérios de necessidade definidos pelo poder público, não sendo mais concedida automaticamente.

De maneira análoga ao Estatuto dos Servidores Federais, a Lei Complementar nº 75/1993, que "dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União", trata do benefício da licença-prêmio por tempo de serviço em seu art. 222, III, §3º, computada "*após cada quinquênio ininterrupto de exercício, pelo prazo de três meses*". A legislação traz as seguintes condições para o usufruto pelos membros do MPU:

- será convertida em pecúnia em favor dos beneficiários do membro do Ministério Público da União falecido, que não a tiver gozado (art. 222, III, §3º, "a");
- não será devida a quem houver sofrido penalidade de suspensão durante o período aquisitivo ou tiver gozado as licenças previstas nos incisos II e IV (art. 222, III, §3º, "b")
- será concedida sem prejuízo dos vencimentos, vantagens ou qualquer direito inerente ao cargo (art. 222, III, §3º, "c");
- para efeito de aposentadoria, será contado em dobro o período não gozado (art. 222, III, §3º, "c").

Verifica-se que o Estatuto do MPU prevê a conversão da licença-prêmio em pecúnia apenas em caso de morte do membro. A lei mantém-se inalterada até a

presente data, ou seja: ao contrário do que ocorreu com os servidores públicos federais, os membros do MPF continuaram tendo a licença-prêmio computada automaticamente. **Além de a legislação não ser atualizada com restrições, ocorreram mudanças na sua aplicação mediante instrumentos infralegais, que alteraram substancialmente o espírito do benefício.**

Em 2007, o CNMP flexibilizou o entendimento para abranger, também, a conversão em pagamento da licença-prêmio para membros aposentados, e não apenas mortos. A flexibilização foi tomada após consulta da Procuradoria-Geral do Trabalho, verificando se seria possível o recebimento em dinheiro do benefício não usufruído por inativos ou integrantes com vínculo funcional extinto[14].

O relator original do processo de consulta no CNMP, conselheiro Raimundo Nonato de Carvalho Filho, votou contra a possibilidade, alegando que o pagamento indenizatório de férias e licença-prêmio não gozadas só é possível quando previsto em Lei. Ele, entretanto, foi voto vencido. A maioria do CNMP entendeu que:

> "(...) *comprovando-se que o servidor ou membro do Ministério Público se aposentou ou foi exonerado, sem que lhe fosse propiciada a fruição de férias e licenças-prêmio, ou seja, direitos já adquiridos, compete à Administração do Ministério Público, independentemente de determinação judicial, indenizar aqueles, por se tratar de inequívoco direito decorrente do art. 37, § 6°, da Constituição da República, sob pena de enriquecimento ilícito do Poder Público*".

O acórdão diz, ainda, não ser necessária a edição de resolução posterior para regulamentação da matéria.

Cinco anos depois, a Procuradoria Geral da República editou a Portaria nº 705/2012, que reforçou a licença de 90 dias aos seus membros a cada

[14] CNMP, 2007. Processo nº 0.00.000.000652/2006-48, acesso em nov.23.

quinquênio, mas sem mencionar diretamente o pagamento para aposentados. Porém, referenciou a decisão do CNMP de 2007.

A Portaria nº 705/2012 foi alterada dois anos depois pela Portaria nº 122/2014. Esta sim incluiu expressamente a conversão da licença-prêmio em pecúnia também para "aposentadoria" e "o membro requerente integrar os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria", nos termos em que o CNMP havia deliberado em 2007.

Dez anos após flexibilizar o pagamento para aposentados, o CNMP promoveu novo relaxamento na aplicação do Estatuto do MPU. Em agosto de 2017, o colegiado considerou procedente uma consulta[15] feita pelas associações de procuradores do MPF, MPT, MPDFT e MPM, alegando que "*a ausência de previsão legal não pode ser considerada óbice ao reconhecimento do direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio a que o membro faz jus e não pretender fruir, antes da ocorrência da aposentadoria ou causa extintiva do vínculo funcional*". Argumentaram, ainda, que trata-se de "*um direito adquirido por seu titular*" e que há *"vedação de enriquecimento sem causa da administração*".

O CNMP, buscando justificativas para a nova flexibilização, ainda alegou que o pagamento do benefício seria vantajoso à sociedade. "*(...) Analisando-se sob a ótica remuneratória, não há empeço à indenização em pecúnia da licença-prêmio não usufruída. A administração, do contrário, sairá beneficiada com o fato do membro estar em exercício, atuando em favor do interesse público".*

Em 22 de agosto de 2017 esse novo entendimento do CNMP transitou em julgado. Exatamente três meses depois, em 22 de novembro de 2017, a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, baixou a Portaria nº 143/2017 para possibilitar o pagamento de licença-prêmio em pecúnia para membros ativos do MPU. Para tanto, deveria haver "*existência de interesse público prévia e devidamente fundamentado de forma individual para cada um dos casos*" e

[15] CNMP, 2017. Procedimento de Controle Administrativo 0.00.000.001352/2012-24, acessado em nov.2023.

"*existência de disponibilidade orçamentária e financeira por parte do Ministério Público*".

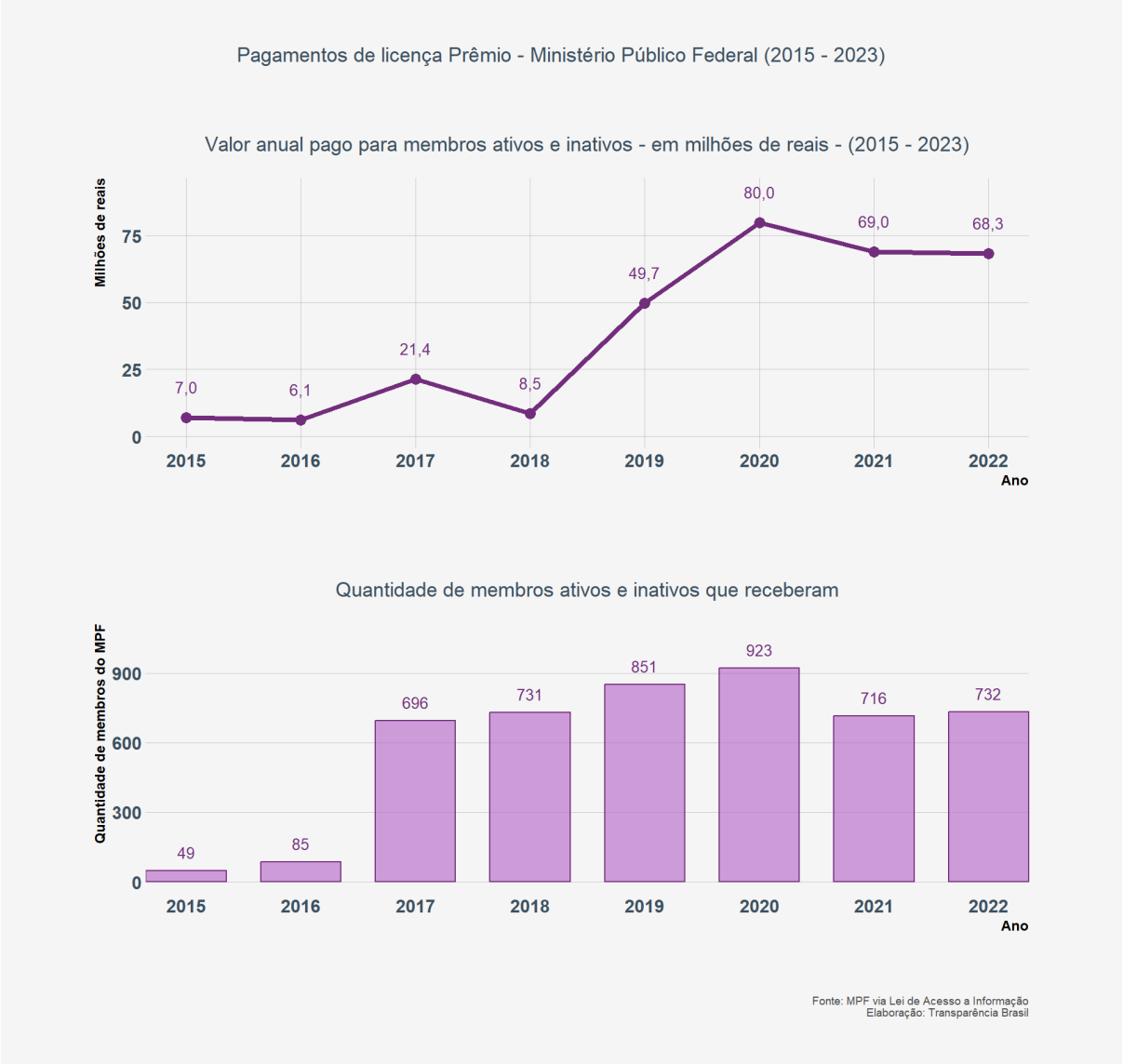
Ela também baixou a Portaria nº 150/2017, estendendo a flexibilização do pagamento em pecúnia para os servidores que acumularam o benefício entre 1990 e 1996, período anterior ao que o benefício foi extinto para os demais funcionários públicos federais.

Segundo reportagem do jornal Valor Econômico[16], em dezembro de 2017, mês seguinte à publicação da portaria, o MPU desembolsou R$ 62,4 milhões em licença-prêmio para seus membros e servidores, totalizando 1.776 beneficiários. O MPF, maior representante do MPU, não divulga em seu Portal de Transparência os benefícios de caráter indenizatório concedidos antes de 2019.

Em resposta a pedido efetuado pela Transparência Brasil por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), o MPF informou que, entre 2015 e 2016, pagou cerca de R$ 13 milhões a 134 membros, ativos e inativos, a título de licença-prêmio. Em 2017, foram R$ 21,4 milhões a 696 membros. Nos anos seguintes, o montante explodiria.

[16] Valor Econômico, 2018. Portaria de Dodge libera conversão de R$ 62,4 mi de licença-prêmio , acesso em nov.2023.

Gráfico 4. Venda de licença-prêmio apenas no MPF (dados obtidos via LAI)



A 'explosão' da venda de licenças-prêmio no MPU

Após a liberação em 2017, cada um dos órgãos que integram o MPU passou a despender quantias significativas com licenças-prêmio convertidas em pecúnia. No período analisado pela Transparência Brasil, a partir de dados consolidados e disponibilizados na plataforma DadosJusBr, o benefício se tornou o quarto

maior montante na folha de pagamento, atrás somente do subsídio, 13º salário e férias, que são rubricas de remunerações básicas do cargo efetivo ocupado pelos membros. As duas últimas, ainda que não entrem no cálculo do teto remuneratório, são reguladas para não ultrapassarem o valor do teto isoladamente[17], diferentemente da licença-prêmio.

Outros exemplos de pagamentos de benefícios, remunerações temporárias e/ou indenizatórias são "exercício cumulativo de ofício", "abonos pecuniários" e "abono de permanência". A título de comparação, essas rubricas custaram aos cofres públicos as quantias de R$ 250,5 milhões, R$ 145,8 milhões e R$ 124,2 milhões, respectivamente, entre 2019 e 2022. Já o pagamento da licença-prêmio, nesse período, correspondeu sozinho a 84% da somatória desses três benefícios.

Tabela IV. Venda de licença-prêmio – *por membro* (2019 – 2022)

Órgãos do Ministério Público da União - Somente membros ativos

Órgão	Total pago	Média por membro	Mediana por membro	Quantidade membros beneficiados	% total membros
MPF	R$ 241.206.598	R$ 231.706	R$ 213.364	1.041	86,2%
MP-DFT	R$ 87.232.733	R$ 245.035	R$ 220.944	356	89,2%
MPT	R$ 84.761.619	R$ 136.933	R$ 102.787	619	80,4%
MPM	R$ 25.438.735	R$ 348.476	R$ 330.933	73	97,3%
MPU	**R$ 438.639.686**	**R$ 209.975**	**R$ 184.647**	**2.089**	**85,2%**

[17] Pagamentos de adiantamento de férias, terço constitucional de férias e 13º salário (ou gratificação natalina) estão sujeitos ao teto constitucional isoladamente, de acordo com o art. 7º da Resolução nº 13/2006, do Conselho Nacional de Justiça. Em outras palavras, não são somados entre si e nem com a remuneração base, mas não podem, sozinhos, ultrapassar o teto.

Gráfico 5. Venda de licença-prêmio – MPU (2019 – 2022)

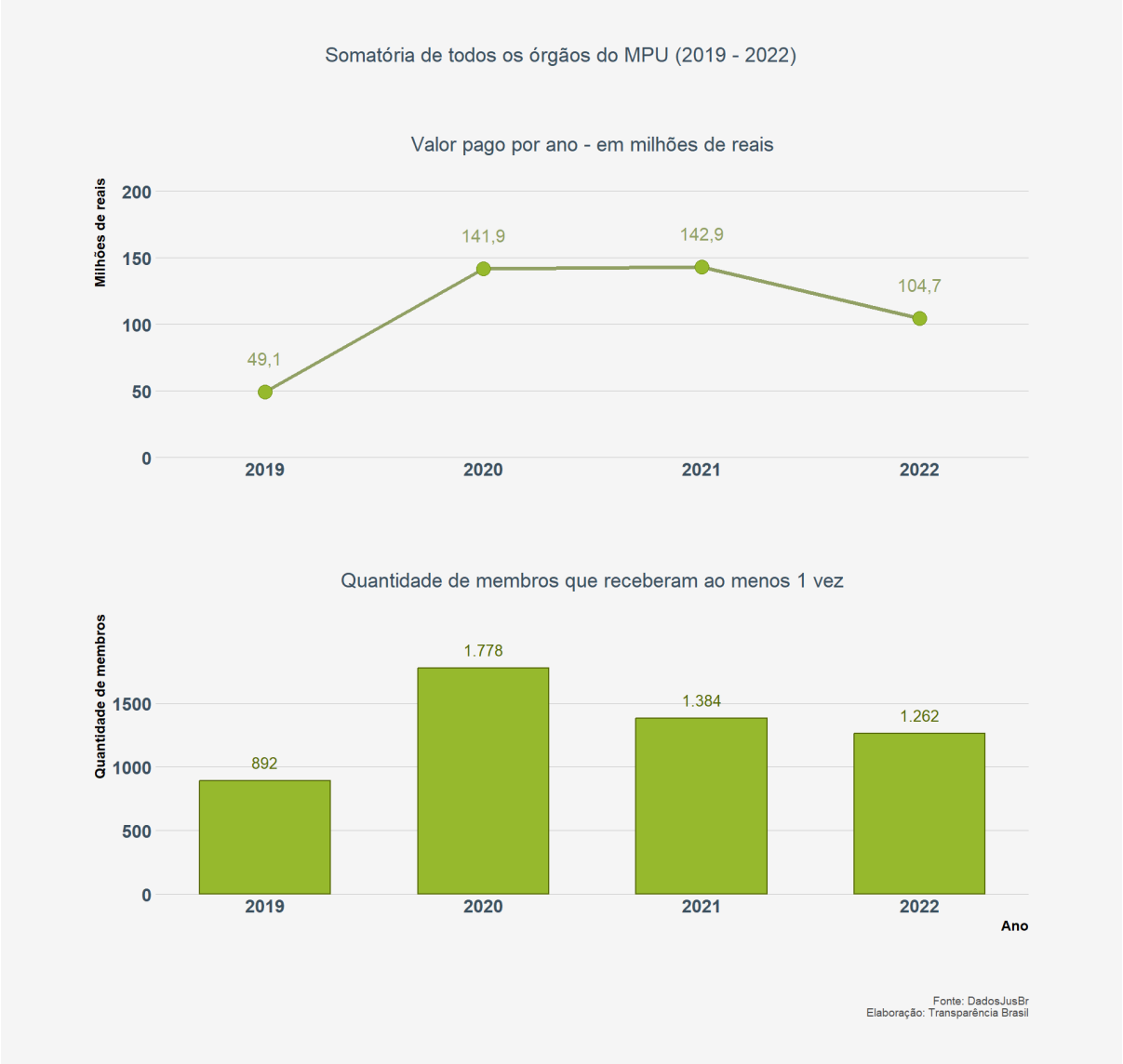
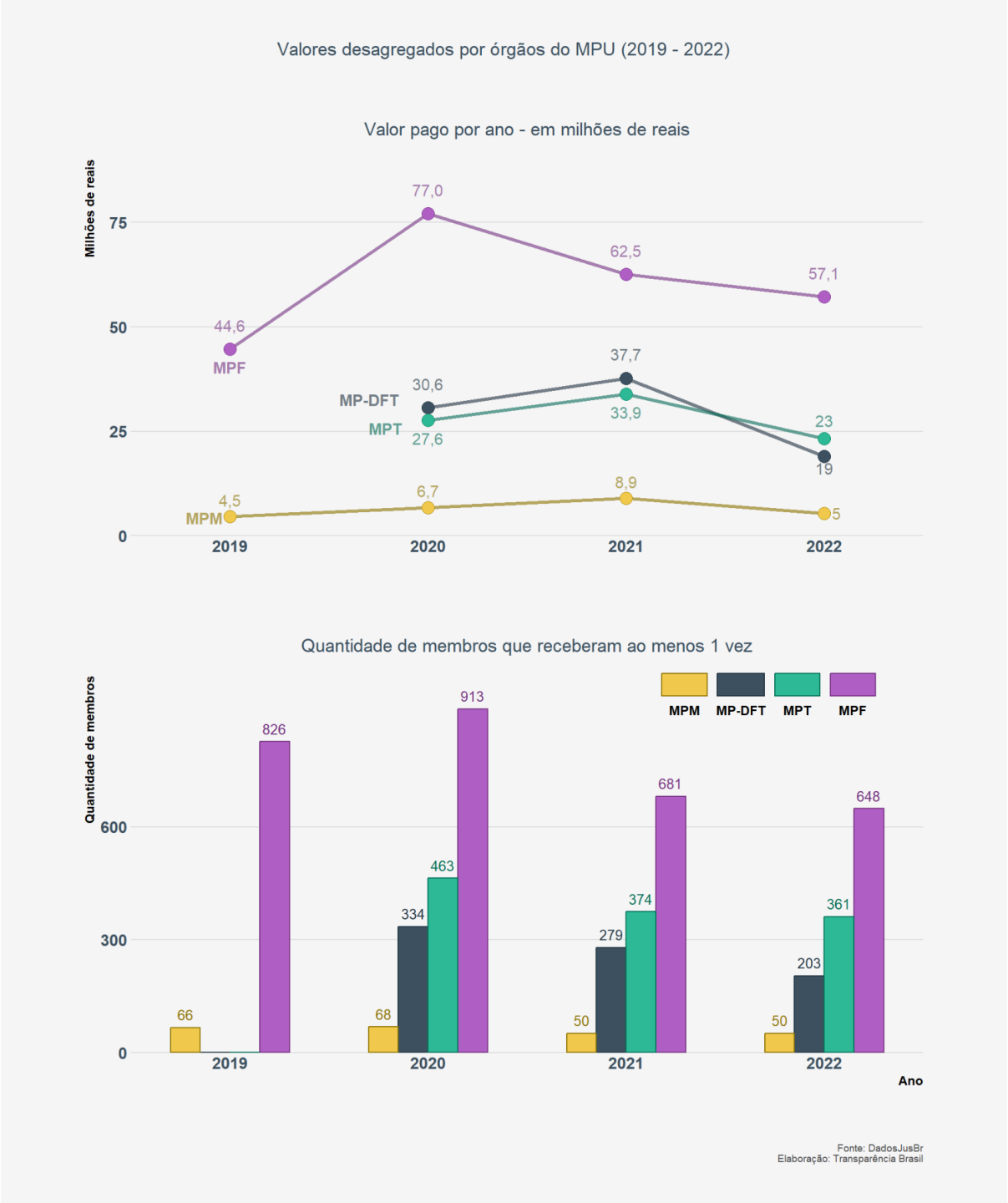
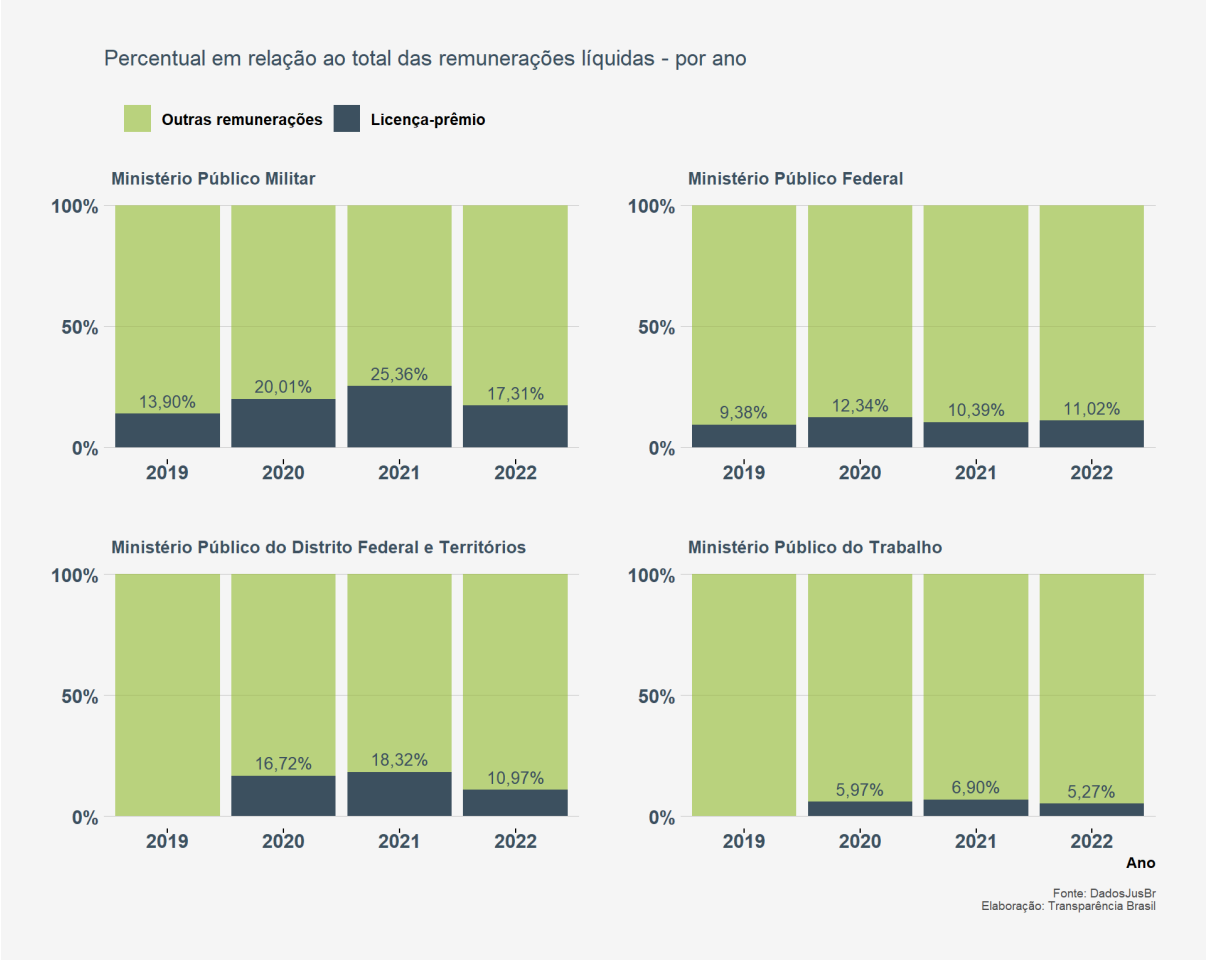


Gráfico 6. Venda de licença-prêmio por órgão do MPU (2019 – 2022)



O peso do pagamento da licença-prêmio no total anual recebido pelos membros varia entre cada órgão do MPU, já que seus membros têm benefícios diversos que também podem mudar mês a mês. Em 2021, a verba chegou a representar um quarto das remunerações líquidas pagas aos membros do Ministério Público Militar.

Gráfico 7. Percentual de pagamentos de licença-prêmio sobre as remunerações líquidas por ano (2019 – 2022)



À exceção do MPF, em todos os demais órgãos do MPU, a maior proporção da licença-prêmio sobre o total líquido recebido ocorreu em 2021 – ano que ocorreu uma explosão nos montantes pagos sob esta rubrica. Embora menos

membros tenham recebido o benefício em relação ao ano anterior, o montante pago foi, em média, 22,7% maior que em 2020, como mostra a tabela a seguir:

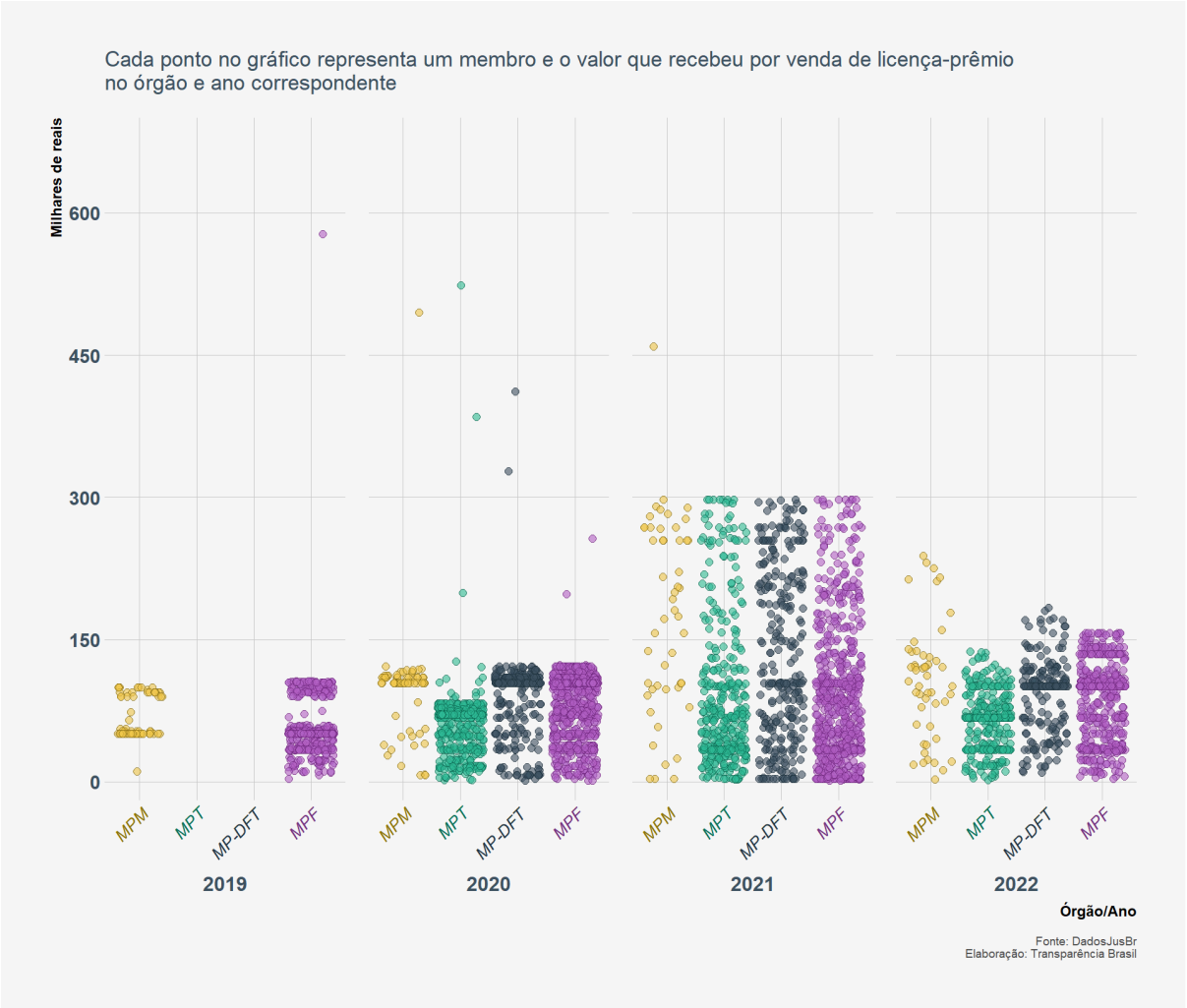
Tabela V. Conversão de licença-prêmio em pecúnia (2019 – 2022)

Ministério Público da União - membros ativos

Ano	Montante pago	Média	Mediana	Qtd. de membros que receberam	%
2019	R$ 49.117.857	R$ 55.065	R$ 50.534	892	49,7%
2020	R$ 141.905.984	R$ 79.812	R$ 82.516	1.489	84,3%
2021	R$ 142.945.088	R$ 103.284	R$ 83.866	1.186	66,6%
2022	R$ 104.670.758	R$ 82.940	R$ 94.335	1.105	62,2%
Total	**R$ 438.639.687**	**R$ 82.513**	**R$ 72.715**	**2.089**	**85,1%**

A explosão de licenças-prêmios fica evidente no gráfico a seguir. Quanto mais alto cada ponto (membro), maior foi o montante que recebeu do benefício naquele ano. Em todos os órgãos, o volume de pagamentos cresceu substancialmente em 2021, e com um número representativo de procuradores recebendo acima do valor médio dos anos anteriores.

Gráfico 8. Distribuição dos valores pagos por venda de licença-prêmio por ano e órgão do MPU (2019 – 2022)

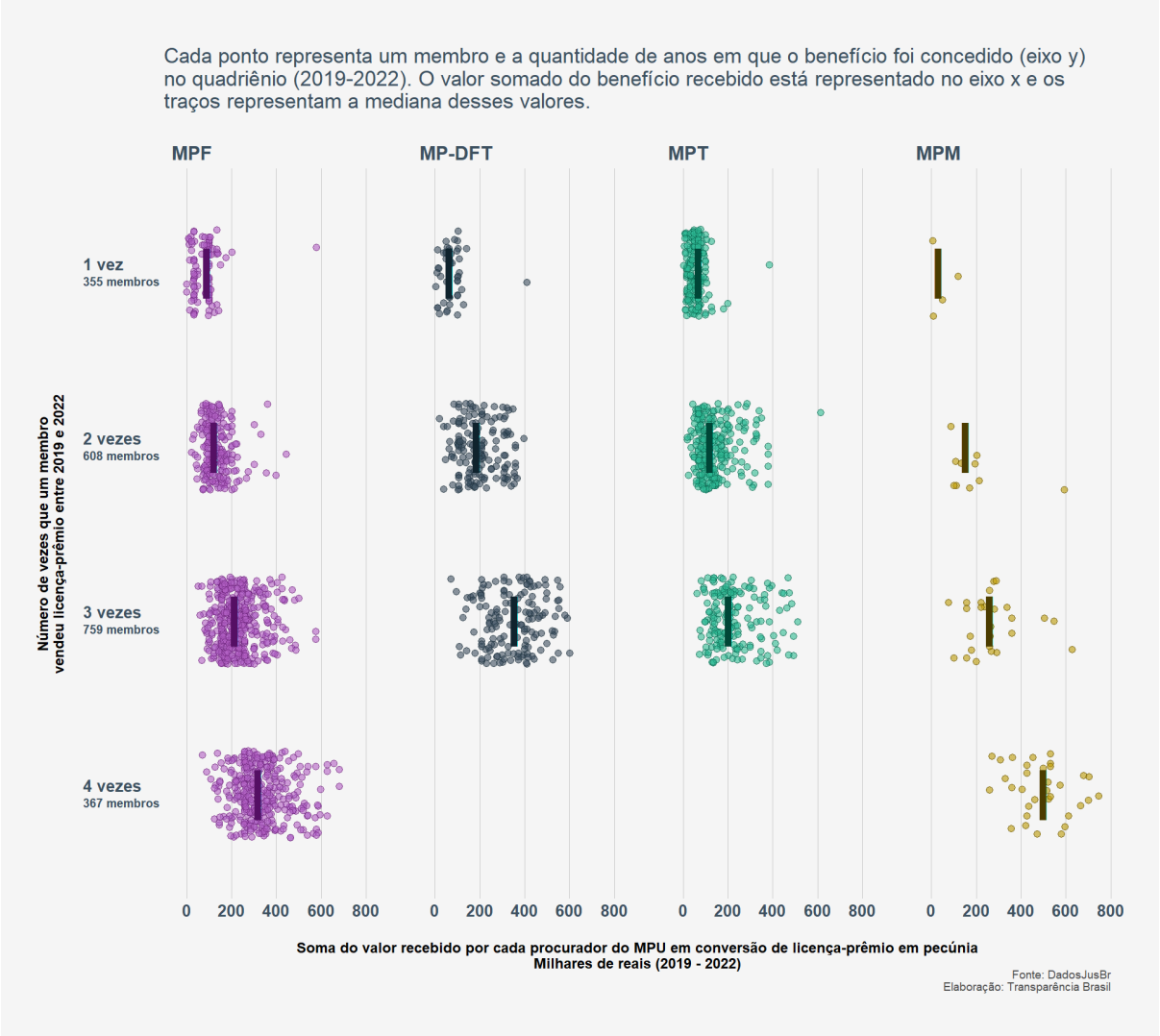


O gráfico a seguir demonstra que a venda de licença-prêmio foi uma rotina anual para grande parte dos membros do MPU, pois cada ponto representa um membro e a quantidade de anos em que o benefício foi concedido *(eixo y)* no quadriênio (2019-2022). O valor somado do benefício recebido está representado no *eixo x* e os traços representam a mediana desses valores.

Observa-se que, entre 2019 e 2022, **1.734 membros do MPU (83% dos beneficiados) solicitaram e receberam a venda de licença-prêmio por pelo**

menos duas vezes. Outros 367 procuradores **venderam a licença-prêmio por quatro anos consecutivos** e, evidentemente, acumularam os maiores valores recebidos. Apenas uma minoria de 355 integrantes (6,9%) recebeu uma única vez no quadriênio.

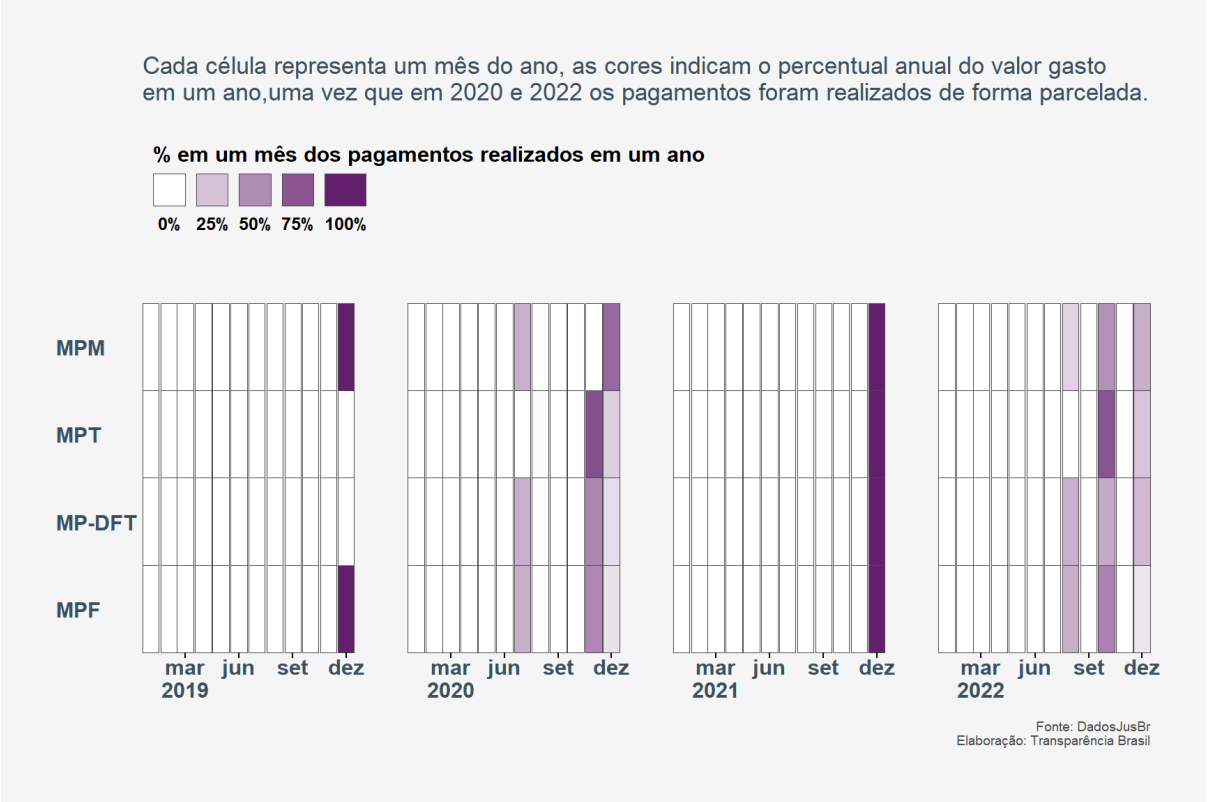
Gráfico 9. Venda de licença-prêmio como rotina anual: quantidade de vezes em que o benefício foi pago por membro e órgão no quadriênio (2019 – 2022)



Em 2022, os membros do MPU tiveram uma remuneração líquida anual média de R$ 527,4 mil. Esse valor cai para R$ 439,2 mil quando excluímos a licença-prêmio, uma redução de 16,72%.

O pagamento da licença-prêmio ocorre, majoritariamente, no último trimestre de cada ano, como é possível ver no gráfico a seguir.

Gráfico 10. Sazonalidade dos pagamentos de licença-prêmio – MPU (2019 – 2022)



A Portaria nº 143/2017, que autorizou a conversão em pecúnia para membros ativos do MPU, atrelou os desembolsos à "existência de disponibilidade orçamentária e financeira por parte do Ministério Público". Esse cenário sugere um arrocho na execução orçamentária pelos órgãos do MPU, justamente para que ao final do ano restem recursos suficientes para contemplar seus membros com o pagamento da licença-prêmio.

O MPF, por exemplo, pagou R$ 57 milhões relativos à licença-prêmio em 2022 para seus membros ativos. Naquele ano as ações orçamentárias "capacitação de recursos humanos" e "comunicação e divulgação institucional" tiveram, respectivamente, R$ 3,7 milhões e R$ 5,7 milhões. Somadas, correspondem a um sexto do que foi gasto com o benefício pago em pecúnia[18]. Os dados da execução orçamentária do órgão apontam que o valor investido em capacitação profissional teve abrupta queda a partir de 2018 - a liberação da licença-prêmio em pecúnia para os membros do MPU ocorreu em novembro de 2017.

Tabela VI. Valores liquidados na ação "capacitação de recursos humanos" do MPF

Ano	Valor liquidado	Valor atualizado (IPCA)
2015	R$ 5.172.906	R$ 7.453.467
2016	R$ 4.829.003	R$ 6.546.313
2017	R$ 4.616.662	R$ 6.079.281
2018	R$ 2.396.892	R$ 3.042.310
2019	R$ 2.231.037	R$ 2.714.890
2020	R$ 2.334.488	R$ 2.717.996
2021	R$ 2.962.726	R$ 3.134.115
2022	R$ 3.733.020	R$ 3.733.020

Extinção do benefício resultaria em mais membros

Em 2021, ano em que o pagamento de licença-prêmio bateu recorde, as remunerações brutas de todos os membros do MPU, desconsiderando apenas a própria licença-prêmio, somaram **R$ 1.730.478.152**. Analisando o número de integrantes ativos, chega-se a um custo médio anual de R$ 734,1 mil por membro.

Por outro lado, para o mesmo período, a somatória de pagamentos de licença-prêmio custou R$ 142.945.088. **O valor, portanto, seria suficiente para**

[18] Dados obtidos da seção Despesas por Ação Orçamentária, do Portal de Transparência do MPF.

arcar com as remunerações de 195 novos membros durante todo aquele ano, considerando o custo médio anual. Isso representaria um aumento de 8% no quadro de membros ativos do MPU.[19] As contratações possíveis em cada órgão estão listadas na tabela a seguir.

Tabela VII. Valores gastos com licença-prêmio equivalem à remuneração bruta de 195 membros ativos em 2021

Órgãos	Remuneração bruta em 2021		Pagtos. de licença-prêmio em 2021	Qtd. membros	Contratações possíveis	% efetivo
	Total[1]	Média[1]				
MPM	R$48.950.592	R$679.869	R$8.912.884	72	16	18,21%
MP-DFT	R$270.518.225	R$719.463,37	R$37.669.295	376	52	13,92%
MPT	R$617.460.719	R$827.695	R$33.883.087	746	41	5,49%
MPF	R$793.548.613	R$682.328	R$62.479.820	1.163	92	7,87%
MPU	**R$1.730.478.152**	**R$734.186**	**R$142.945.088**	**2.357**	**195**	**8,26%**

1 Exceto licença-prêmio e inclusive desconto por teto remuneratório

Cenário em 2023

Conforme exposto, a maior parte dos pagamentos de licença-prêmio ocorre no último trimestre. Portanto, os dados de 2023 estavam subnotificados no momento de produção deste relatório. Mesmo assim, a análise das informações disponíveis (janeiro a setembro) aponta que **R$ 24,8 milhões** já haviam sido despendidos nesta rubrica entre os órgãos do MPU, beneficiando 477 procuradores. No MPM, metade dos membros já havia sido contemplada neste ano com o pagamento em pecúnia:

[19] No ano de 2022, os quatro órgãos do MPU tinham 2.367 membros ativos.

Tabela VIII. Venda de licença-prêmio (janeiro – setembro de 2023)

Órgãos do Ministério Público da União

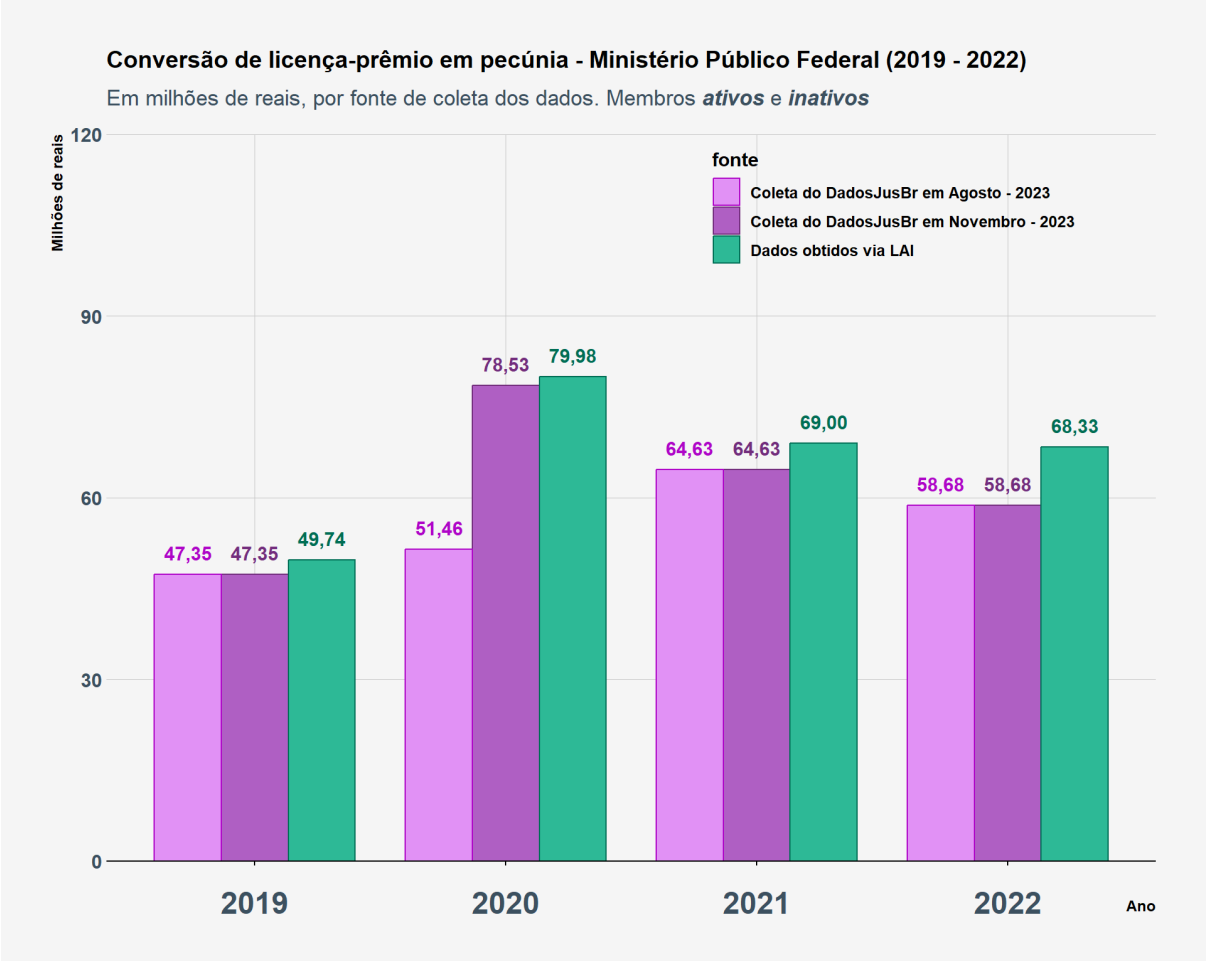
Órgão	Total pago	Média por membro	Mediana por membro	Quantidade membros beneficiados	% total membros
MP-DFT	R$ 3.545.221	R$ 36.176	R$ 35.710	98	15,8%
MPF	R$ 18.995.596	R$ 56.200	R$ 35.710	338	25,3%
MPM	R$ 2.221.042	R$ 56.950	R$ 71.421	39	49,4%
MPT	R$ 68.598	R$ 34.299	R$ 34.299	2	0,3%
MPU	**R$ 24.830.457**	**R$ 52.055**	**R$ 47.614**	**477**	**16,6%**

Inconsistências nos dados públicos do MPF

Em resposta a pedido de acesso à informação protocolado pela Transparência Brasil, o MPF encaminhou a série histórica de pagamentos em pecúnia da licença-prêmio de 2015 a 2022 de membros ativos e inativos. Os dados, entretanto, apresentaram divergência em relação aos disponibilizados no portal de transparência. A diferença mais gritante foi verificada em 2020: enquanto via LAI foi informado um total de R$ 80 mIlhões para ativos e inativos somados, na transparência ativa constam R$ 50 milhões para ativos e R$ 274 mil para inativos. **Ou seja: os dados publicizados para consulta pública estavam subnotificados em R$ 29,7 milhões, considerando apenas um ano.**

A Transparência Brasil requisitou, novamente via LAI, esclarecimentos do MPF sobre a diferença encontrada. A Secretaria-Geral da PGR, contudo, não respondeu à questão, violando o direito constitucional de acesso à informação. No lugar da resposta, apenas informou que "*os dados foram ajustados no Portal da Transparência*". Em decorrência disso, o DadosJusBR realizou a recoleta de todos os contracheques dos membros ativos do MPF, de 2019 a 2023. **Apenas**

os de 2020 apresentaram mudanças, com uma inclusão de R$ 55,3 milhões para membros ativos e 1,5 milhões para inativos em relação ao que era disponibilizado até então, sendo R$ 28,5 milhões relativos à licença-prêmio.



Ou seja: por três anos, o pagamento de pecúnia de licença-prêmio informado pelo MPF no portal de transparência, relativo ao ano de 2020, foi ao menos 54,2% menor do que o realmente despendido, e atualizado apenas após a intervenção da Transparência Brasil para a formulação deste relatório. Isso suscita dúvidas sobre a integridade e completude das informações disponibilizadas pelos órgãos do Ministério Público no Portal de Transparência, com a possibilidade de recorrência de casos de subnotificação dos valores, reforçado pelo episódio envolvendo o MPT, descrito na sequência.

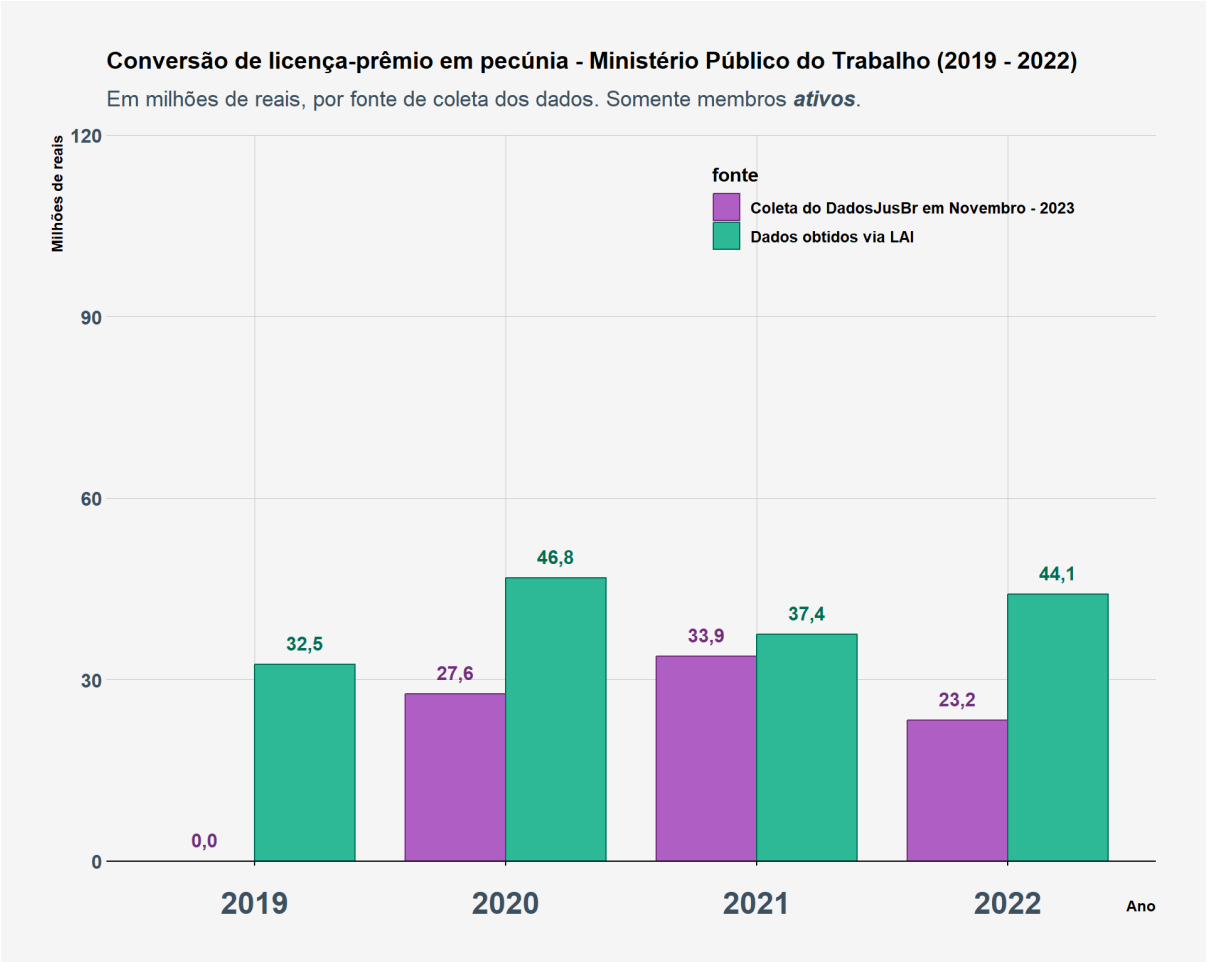
Subnotificação nos dados públicos do MPT

Em 28.set.2023, a Transparência Brasil protocolou pedido de acesso a informação ao Ministério Público do Trabalho requisitando a série histórica de pagamentos de licença-prêmio em pecúnia. A resposta foi enviada apenas em 29.nov.2023, 61 dias após o protocolo, em flagrante descumprimento ao art. 11 da Lei de Acesso à Informação, que estipula um prazo de 20 dias para manifestação do órgão público requerido, prorrogável por no máximo mais 10 dias mediante justificativa expressa.

No documento encaminhado, o MPT elencou R$ 160,8 milhões pagos em licença-prêmio de 2019 a 2022. No mesmo período, os contracheques disponibilizados no portal de transparência somaram R$ 84,5 milhões, uma subnotificação de R$ 76,3 milhões (47% a menos, quase a metade).

A Transparência Brasil protocolou novo pedido via LAI questionando a motivação da divergência, assim como fez com o MPF, mas até a data de publicação deste relatório a resposta ainda não havia sido fornecida e o órgão estava dentro do prazo legal para a manifestação.

Gráfico 11. Subnotificação da licença-prêmio paga pelo MPT no Portal de Transparência (2019 – 2022)



O que já era ruim ficou ainda pior: CNMP dificulta ao cidadão o acesso às remunerações

O CNMP aprovou, no último 28.nov.2023, a resolução que institui a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais do Ministério Público[20]. Conforme alertado ao longo de todo o ano de 2023 pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, coalizão da qual a Transparência Brasil é integrante, a versão final do conselheiro relator

[20] Proposta de resolução nº 1.00415/2021-60.

incorporou o seguinte dispositivo, originado de sugestão de emenda submetida em 2020 pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR):

> *Art. 178. O art. 7º da Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescido de § 4º, com a seguinte redação:*
>
> *"Art. 7º (...)*
>
> *§ 4º As informações individuais e nominais da remuneração de membro ou servidor mencionadas no inciso VII serão automaticamente disponibilizadas* ***mediante prévia identificação do interessado****, a fim de se garantir a segurança e a vedação ao anonimato, nos termos do art. 5º, caput e inciso IV, da Constituição Federal, salvaguardado o sigilo dos dados pessoais do solicitante, que ficarão sob a custódia e responsabilidade da unidade competente, vedado o seu compartilhamento ou divulgação, sob as penas da lei." (NR) (****grifamos****)*

Conforme entendimento do Fórum, a necessidade de identificação prévia do usuário, nos moldes do art. 178 da redação final, contraria:

- O art. 29, §1º, II e IV e §2º, VI da Lei Federal 14.129/2021, que assegura o acesso e utilização irrestritos de dados de remuneração de agentes públicos;

- O art. 6º, III da Lei Federal 13.709/2018, pois a coleta de dados pessoais do cidadão não é necessária para a execução da política pública de transparência ativa;

- O art. 6º, IX da Lei Federal 13.709/2018, pois, considerando a experiência da prática em outros órgãos, os dados pessoais coletados são utilizados de forma discriminatória, resultando em ameaças aos cidadãos e desestímulo ao controle social.

A exigência imposta pelo art. 178 resultará em constrangimento ao exercício constitucional do acesso à informação (art. 5º, XXXIII, CF), e ainda maiores entraves operacionais para iniciativas como o DadosJusBr na coleta automatizada de dados.

Conclusões e recomendações

O MPU configura, hoje, o maior exemplo e referência de atuação para os MPs estaduais – tanto para a disseminação de boas práticas quanto para as de questionável interesse público. A garantia de maior racionalidade e integridade ao MPU, de maneira ampla e permanente, pressupõe que ele se submeta ao controle democrático e social e reforce seus mecanismos de *accountability*, o que necessariamente envolverá alterações institucionais de grandes proporções, sujeitas ao jogo político-partidário.

Um Ministério Público mais transparente e responsivo envolve o engajamento do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização efetiva de seu orçamento, e também de uma liderança para a Procuradoria-Geral da República que esteja incondicionalmente alinhada à defesa da transparência pública, dos princípios democráticos, dos direitos fundamentais e interesses da sociedade brasileira. É essencial que a liderança da PGR mostre-se disposta, inclusive, a se contrapor a interesses corporativos e políticos para garanti-los.

Além de encabeçar o próprio MPU, a liderança da PGR ainda preside o CNMP, tendo a responsabilidade de planejar a agenda de atuação do Conselho e dirigir seus trabalhos durante sua gestão, especialmente quanto ao exercício do controle sobre os atos de todo o Ministério Público brasileiro. É preciso que a atuação do Conselho seja orientada inequivocamente pela estrita finalidade, razoabilidade e proporcionalidade na distribuição de recursos públicos sob a forma de benefícios, para evitar e combater a proliferação de regalias que sequer contribuem para o bom funcionamento da instituição.

Em relação aos remédios específicos e possíveis para o dispêndio desproporcional do orçamento público do MPU em benefícios e indenizações a seus membros, bem como para as importantes lacunas na transparência, publicidade e inteligibilidade desses gastos, como verificados ao longo deste relatório, a Transparência Brasil propõe as seguintes recomendações:

I. Ao Congresso Nacional:
    1. Extinção ou enquadramento ao teto constitucional das múltiplas verbas e benefícios, remuneratórios ou indenizatórios, incompatíveis com os princípios constitucionais da moralidade, finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, mediante alterações legislativas, como a reforma administrativa.
    2. Proibição legal da criação de novas verbas e benefícios pelo próprio CNMP por medidas administrativas internas, como forma de aumentar salários, sem o aval do Congresso Nacional.

II. À PGR e ao CNMP:
    1. A extinção da licença-prêmio convertida em pecúnia como benefício indenizatório, em cumprimento ao disposto no Estatuto do Ministério Público.
    2. Supressão do artigo 172 da recém-aprovada resolução do CNMP que diminui a transparência das remunerações de promotores e procuradores, impedindo a coleta automatizada dos dados de remuneração por meio da obrigatoriedade da identificação de nome e documento de quem realiza a consulta. O artigo viola ao menos três leis: a LAI, a LGPD e a Lei de Governo Digital.
    3. Que o CNMP promova ampla transparência às remunerações de todos os membros do MPU e MPEs, de forma centralizada, por meio de um sistema de pesquisa e *download* de dados, a exemplo do Painel de Remunerações dos Magistrados do CNJ, e com padronização de rubricas e dicionário de dados.
    4. Que o CNMP estabeleça o detalhamento objetivo das rubricas de remunerações dos membros do Ministério Público e suas respectivas fundamentações legais, e coíba descrições genéricas como “outras verbas remuneratórias” ou “outras remunerações”, que somam aproximadamente R$ 133 milhões entre 2019 e 2022 apenas nos órgãos que integram o MPU.
    5. Promoção de ampla divulgação a estudos de impacto orçamentário de benefícios e verbas de caráter indenizatório que serão criados

ou modificados, previamente à publicação do ato normativo instituindo os mesmos, tanto no âmbito do MPU quanto do CNMP.

6. Que sejam adotadas medidas para garantir a completude e integridade dos dados de contracheques disponibilizados nos portais de transparência de todos os órgãos integrantes do Ministério Público.