



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 139142/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra (i) disposições do art. 32, *caput* e parágrafo único, da Lei 9.782, de 19.7.2012, de Mato Grosso; (ii) o art. 9º da Lei 10.357, de 13.1.2016, do mesmo Estado; e (iii), por arrastamento, o Ato Administrativo 924, de 4.5.2020, da Procuradoria-Geral de Justiça daquela unidade federada. Os dispositivos normativos disciplinam o pagamento de parcela pecuniária



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

denominada *ajuda de custo para despesas com saúde* a membros e servidores do Ministério Público mato-grossense.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor das normas contra as quais se dirige a ação:

Lei 9.782/2012, de Mato Grosso

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 atividade, podendo ser estendida aos membros por ato do Procurador-Geral.

Lei 10.357/2016, de Mato Grosso

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.

1 Acompanha a petição inicial a cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei 9.868/1999).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ato Administrativo 924/2020-PGJ

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.

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:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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 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:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 remuneração;

IV - licença para tratar de interesse particular;

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

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;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

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.

Como se demonstrará, os dispositivos apontados violam o art. 39, § 4º, c/c art. 128, § 5º, “c”, da Constituição Federal (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única).

2. MODELO UNITÁRIO DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO

A Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o *subsídio* como forma de remunerar certas categorias desses trabalhadores.

Pretendeu conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade, entre outros. Marçal Justen Filho observa a esse respeito:

A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.

Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.²

José Afonso da Silva afirma que o regime de subsídio fixado em parcela única, reincorporado à Constituição do Brasil pela EC 19/1998, é de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, tais como as relacionadas no art. 39, § 4º, e aquelas expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional.³

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos, federais, estaduais, distritais e municipais, guarda

2 JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.

3 SILVA, José Afonso da, *Comentário contextual à Constituição*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 360.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pertinência com diretrizes constitucionais como as de economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade.

A respeito do necessário controle do *quantum* percebido por agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 c/c arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.⁴

O regime constitucional de pagamento unitário que caracteriza o modelo do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de direito administrativo*, 16. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 39, § 4º, da CF é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: *“o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única”*.

Subsídio, portanto, implica unicidade de remuneração. A distinção essencial entre o regime de subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos consiste precisamente na vedação de que ao primeiro seja acrescida vantagens pecuniárias extras de natureza remuneratória (como gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de idêntico caráter).⁵

Carvalho Filho esclarece acerca do conceito de *vantagens pecuniárias*:

Vantagens pecuniárias são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

⁵ FURTADO, Lucas Rocha, *Curso de direito administrativo*, 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.*⁶

Há situações, contudo, nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única. É indispensável, para que determinada verba ou prestação pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, que tenha fundamento no desempenho de atividades extraordinárias ou que decorra de indenização por aquilo que não constitua atribuição regular desempenhada pelo servidor.⁷

A esse respeito, esclarece Maria Sylvia Zannela di Pietro:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.
(...)

No entanto, embora o disposto fale em parcela única, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII,

6 CARVALHO FILHO, Jose dos Santos, obra citada, p. 608.

7 SILVA, José Afonso da, obra citada, p. 685.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art. 7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4º do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em *parcela única*; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos *ocupantes de cargo público*, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em *parcela única*, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.⁸

Para Hely Lopes Meirelles, não são abrangidas pela unicidade do subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais verbas observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade

8 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, *Direito administrativo*, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destaques no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

e da moralidade, “sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituïrem.”⁹

A jurisprudência do Supremo Tribunal é no sentido da inviabilidade de pagamento de gratificações que não correspondam a atividades extraordinárias aos agentes públicos que percebem subsídio, conforme se vê dos julgados a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (ART. 184, II, DA LEI 1.711/52 C/C O ART. 250 DA LEI 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.

(...)

2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.771/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, violou o disposto no art. 39,

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 4º, da Constituição da República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.

3. Agravo regimental improvido.

(SS 3.108-AgR/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 74, 24 abr. 2008.)

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e sumário – próprio das cautelares –, afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador. Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 3.771-MC/RO, Rel. Min. Carlos Britto, DJ, de 25 ago. 2006.)

Somente se legitima perante o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio a percepção de parcelas adicionais que tenham fundamento em acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades, ou tenham caráter indenizatório, entendidas assim as verbas que se destinem a compensar o beneficiário por despesas efetuadas no exercício do cargo, de que são exemplo clássico as diárias e o transporte para cobrir os custos de deslocamento no interesse do serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS MATO-GROSSENSSES

Ao disciplinar o quadro de pessoal e o plano de carreiras de apoio técnico-administrativo da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, a Lei estadual 9.782/2012, no art. 32, *caput* e parágrafo único, previu a possibilidade de instituição, mediante ato do Procurador-Geral de Justiça, da “ajuda de custo para despesas com saúde”, de suposta natureza indenizatória, em benefício de servidores efetivos e membros do *Parquet* mato-grossense.

Sobreveio a Lei 10.357/2016, cujo art. 9º ampliou o campo subjetivo da parcela pecuniária em questão, a qual passou a abranger também servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

Finalmente, em 4.5.2020, houve a edição do Ato 924/2020 do Procurador-Geral de Justiça do Mato-Grosso, o qual instituiu a verba no montante de R\$ 1.000,00 e R\$ 500,00, respectivamente, para membros e servidores efetivos ou comissionados do MP mato-grossense (art. 3º, § 1º, e anexo único), mediante formalização de pedido e apresentação de comprovante de inscrição em planos ou seguros de saúde (art. 4º).

Previu, de outro lado, no art. 3º, § 2º, a possibilidade de os agentes públicos se apropriarem dos valores da ajuda de custo que excedam os montantes efetivamente gastos com planos e seguros de saúde, estatuinto que, caso tais dispêndios sejam inferiores à verba, “*presume-se que a diferença*”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

seja destinada como incentivo à prática de despesas e medidas profiláticas de prevenção à saúde”.

A nomenclatura *ajuda de custo para despesas com saúde* poderia induzir à precipitada conclusão de tratar-se de verba indenizatória, como concluiu o Conselho Nacional do Ministério Público ao apreciar o PCA 0.00.000.000442/2011-17, em 18.10.2011 (Rel. Cons. Jarbas Soares Júnior).

Pagamento de plano de saúde, no entanto, é despesa ordinária com saúde, não relacionada com o efetivo exercício do cargo público. Não pode ser indenizado, portanto, ao servidor ou a agente público que receba pelo regime constitucional do subsídio.

Nessa linha, o art. 7º, IV, da CF – aplicável aos agentes públicos por força do art. 39, § 3º, da CF –, prevê a despesa com saúde do trabalhador e de sua família como abrangida pelo salário-mínimo, ou seja, como despesa a ser coberta pela remuneração, e não como despesa extraordinária.

A propósito, concedeu o Ministro Roberto Barroso medida cautelar para suspender a eficácia de dispositivos que permitiam o pagamento de auxílio-saúde e auxílio ao aperfeiçoamento profissional aos membros do MP do Estado de Minas Gerais, em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (ADI 5.781/MG).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A decisão consignou que os auxílios questionados não se destinavam a compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício da função e, dessa forma, por não se caracterizarem com verbas indenizatórias, estariam sujeitos à proibição contida no art. 39, § 4º, da Constituição:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 119, XVII E XX, DA LEI COMPLEMENTAR 34/1994, ACRESCENTADOS PELO ART. 14 DA LEI COMPLEMENTAR 136/2014, DE MINAS GERAIS. PAGAMENTO DE “AUXÍLIO AO APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL” E “AUXÍLIO SAÚDE” A MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. O art. 39, § 4º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, estabelece o regime remuneratório de subsídio, caracterizado pela unicidade da remuneração enquanto regra constitucional, com explícita vedação aos acréscimos de vantagens pecuniárias de natureza remuneratória. Excetuam-se, todavia, as verbas indenizatórias, consoante o disposto no art. 37, § 11, também da Constituição, que determina que verbas desta índole não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios estabelecidos pelo constituinte.

2. Os auxílios impugnados na presente ação não constituem, todavia, exceções legítimas à regra do subsídio. Tanto no que diz respeito ao “auxílio ao aperfeiçoamento profissional”, como no que se relaciona ao “auxílio-saúde”, não há qualquer nexos causal direto entre o cargo e a vantagem, na medida em que tais gastos assumem caráter indireto e subsidiário ao exercício da função própria dos membros do Ministério Público estadual.

3. Medida cautelar deferida para o fim de suspender a eficácia do art. 119, XVII e XX, da Lei Complementar nº 34/1994, acrescentados pelo art. 14 da Lei Complementar nº 136/2014, do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Estado de Minas Gerais, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 5.781-MC/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 25, de 14 fev. 2018).

Ademais, a saúde consubstancia direito fundamental assegurado indistintamente a todos, incumbindo ao Estado a sua promoção, proteção e recuperação “*mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços*” (CF, art. 196), o que faz por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Portanto, as despesas ordinárias com saúde não caracterizam verba indenizatória e, dessa forma, não constituem exceção ao regime constitucional do subsídio.

Essa conclusão reforça-se pelo fato de que o CNMP, ao relacionar as parcelas que podem ser validamente acumuladas com o subsídio (Resolução 9/2016), não incluiu nesse rol verba destinada ao custeio da saúde dos membros do Ministério Público brasileiro:

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

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

I - diferença de entrância ou substituição ou exercício cumulativo de atribuições;

II - gratificação pelo exercício de função de Procurador-Geral, Vice-Procurador-Geral ou equivalente e Corregedor-Geral, quando não houver a fixação de subsídio próprio para as referidas funções;

III - gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento nos gabinetes do Procurador-Geral, Vice-Procurador-Geral ou equivalente, Corregedor-Geral ou em outros órgãos do respectivo Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, na forma prevista no inciso V do art. 37 da Constituição Federal;

IV - exercício em local de difícil provimento;

V - incorporação de vantagens pessoais decorrentes de exercício de função de direção, chefia e assessoramento e da aplicação do parágrafo único do art. 232 da Lei Complementar n.º 75, de 1993, ou equivalente nos Estados, aos que preencheram os seus requisitos até a publicação da Emenda Constitucional n.º 20, em 16 de dezembro de 1998;

VI - direção de escola do Ministério Público;

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

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

Em suma, consoante demonstrado, o benefício estabelecido pelas disposições ora questionadas das Leis estaduais 9.782/20102 e 10.357/2016, regulamentadas pelo Ato Administrativo 924/2020-PGJ, de Mato Grosso, são inconstitucionais, por descaracterizarem o modelo de retribuição em parcela única que consubstancia o regime do subsídio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Logo, as mencionadas normas objeto desta ação malferem o art. 39, § 4º, combinado com o art. 128, § 5º, “c”, da Constituição Federal.

4. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de, enquanto não suspensa a eficácia das normas, poderem ser efetuados pagamentos indevidos de verbas inconstitucionais a agentes estaduais.

Tais pagamentos consubstanciam dano de **incerta** ou de **difícil** reparação ao erário estadual, dada a improvável repetibilidade de valores, seja pelo seu caráter alimentar, seja pela possibilidade de os beneficiários alegarem boa fé no recebimento. Ademais, as normas impugnadas:

- (i) desacreditam o sistema constitucional de remuneração por subsídio, fixado em parcela única;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(ii) geram desigualdade entre distintos órgãos do MP brasileiro, na medida em que os membros de uns Estados recebem determinadas vantagens e outros não; e

(iii) agravam a crise fiscal e afetam negativamente as receitas estaduais em uma conjuntura de queda de arrecadação tributária, em decorrência dos impactos econômicos do surto de epidemia nacional do novo coronavírus (Covid-19).

Recomenda a suspensão imediata da eficácia das normas – em especial do Ato Administrativo 924/2020-PGJ –, a própria expressividade econômica da verba instituída que, por simples cálculo aritmético, revela a possibilidade de **desembolsos mensais** na faixa de **R\$ 680.000,00**, conforme expediente oriundo do Conselho Nacional do Ministério Público.¹⁰

No atual contexto de enfrentamento da pandemia da Covid-19, com queda substancial da arrecadação dos Estados, decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal para a população mais carente de recursos, o pagamento de verba indenizatória inconstitucional afigura-se ainda mais prejudicial ao interesse público e **reclama a imediata censura por parte do Supremo Tribunal Federal.**

10 Cf. Memorando nº 31/2020/GAB/CVS (SEI-0351769), em anexo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas, sobretudo do Ato Administrativo 924/2020, da Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas – em especial do Ato Administrativo 924/2020-PGJ –, para os fins expostos, que haverá de ser oportunamente submetida a referendo do Plenário (Lei 9.868/1999, art. 10, § 3º).

Em seguida, pleiteia que se colham as informações do Procurador-Geral de Justiça, da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Mato Grosso, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar inconstitucionais (i) a expressão “*a ajuda de custo para despesas com saúde*”,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

constante do art. 32, *caput*, e o parágrafo único desse dispositivo da Lei 9.782/2012; (ii) o art. 9º da Lei 10.357/2016; e (iii) por arrastamento, o Ato Administrativo 924, de 4.5.2020, da Procuradoria-Geral de Justiça, todos do Estado de Mato Grosso, por afronta ao art. 39, § 4º, c/c art. 128, § 5º, “c”, da Constituição Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO