



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.0002/2019-52

Relator: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Requerente: Gustavo Rocha

Requerido(s): Ministério Público do Estado do Piauí

Ministério Público do Estado de Minas Gerais

## DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado pelo Conselheiro **Gustavo Rocha** em desfavor do **Ministério Público do Estado de Minas Gerais** e do **Ministério Público do Estado do Piauí**.

O requerente narrou que, após a decisão proferida pelo Min. Luiz Fux nos autos da Ação Originária nº 1.773, que revogou as liminares anteriormente concedidas que autorizavam o pagamento irrestrito do auxílio moradia para membros do Judiciário e do Ministério Público, alguns Estados aprovaram leis que criaram benefícios ou reajustaram os já existentes com o objetivo de substituir o referido auxílio.

Citou, nesse sentido, a Lei Complementar nº 147/2018 do Estado de Minas Gerais, que institui os benefícios de assistência médico-hospitalar e férias prêmio.

Indicou, por fim, que o Ministério Público do Estado do Piauí instituiu o benefício de auxílio-saúde, dispôs acerca da conversão em pecúnia



da licença prêmio, da licença compensatória por acumulação de funções e da gratificação por funções administrativas.

Argumentou que, conquanto criados ou majorados em obediência ao princípio da legalidade formal, os benefícios se afiguraram injustos para com a população brasileira, que é obrigada a viver com pouco e a arcar com os prejuízos de seguidos déficits fiscais, o que fere os princípios da moralidade e da impessoalidade.

Aduziu que o pagamento por intermédio de subsídio, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, deve ser respeitado sem que sejam criados a todo instante benefícios que se apresentam como indenizatórios apenas com o objetivo de se evadir da aplicação da norma constitucional.

Acrescentou, ainda, que os atos administrativos de ordenação das despesas criadas/reajustadas com base nas leis recentemente aprovadas acarretam severos danos públicos e vão de encontro às razões que justificaram a decisão proferida pelo Min. Luiz Fux, qual seja, o equacionamento das contas públicas para viabilizar o pagamento dos subsídios com o reajuste.

Requereu, liminarmente, que seja determinada a suspensão dos *“pagamentos em favor de membros e/ou servidores a título de auxílio-moradia, auxílio-transporte, auxílio-alimentação ou qualquer outra verba que venha a ser instituída ou majorada após 26/11/2018, ou mesmo relativa a valores atrasados, e ainda que com respaldo em lei estadual, até o julgamento final do presente PCA ou até que o Plenário do CNMP expressamente autorize o seu pagamento”*.

No mérito, requereu a declaração de nulidade dos *“atos administrativos de pagamento de todo e qualquer benefício criado/reajustado após a*



*revogação pelo STF do auxílio-moradia, em 26/11/2018, desde que seja constatado que se refere a verba substitutiva do auxílio-moradia ou que a verba tenha caráter remuneratório”, bem como que sejam encaminhadas cópias da decisão à Procuradoria-Geral da República para que seja avaliado o eventual controle de constitucionalidade das leis estaduais que criaram ou reajustaram os referidos benefícios.*

É o relatório. Decido.

Como visto, o requerente pleiteia, em caráter liminar, a suspensão do pagamento de auxílios saúde, moradia, transporte, alimentação ou qualquer outra verba que venha a ser instituída ou majorada após 26/11/2018, ou mesmo relativa a valores atrasados, ainda que com respaldo em lei estadual.

A concessão de medidas liminares por este Conselho Nacional está disciplinada pelo art. 43, VIII do RICNMP, a saber:

Art. 43. Compete ao Relator:

(...)

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

Ainda, nos termos do art. 300, caput, do Código de Processo Civil, as tutelas de urgência, sejam de natureza cautelar ou de natureza antecipatória, serão concedidas quando houver elementos nos autos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Ao realizar o cotejo do conjunto fático-probatório contido nos autos com a disciplina legal aplicável à espécie, visualizo relevante fundamento



jurídico.

De fato, o Ministro Luiz Fux, em 26 de novembro de 2018, nos autos da Ação Originária 1.773, reconheceu a impossibilidade do recebimento do auxílio-moradia pelos membros do Ministério Público ao fundamento de que as recentes leis de revisão do subsídio de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República purgaram, ainda que parcialmente, a mora constitucional e os efeitos deletérios do prolongado congelamento dos subsídios (art. 37, X da CRFB).

Assim, como afirmado pelo citado Ministro, diante do quadro de crise profunda pelo qual o Estado brasileiro está passando, não se faz possível o pagamento do auxílio-moradia em acúmulo com a recomposição salarial.

Ocorre que, com aparente intuito de burlar a decisão proferida nos autos da AO 1.773, os Ministérios Público dos Estados de Minas Gerais e Piauí editaram normativas concedendo ou majorando verbas logo após a cessação do auxílio-moradia pela Suprema Corte.

O Ministério Público do Estado de Piauí apresentou projeto de lei em 6 de novembro de 2018 (PLC 10/2018) que, dentre outras providências, 1) criava o auxílio-saúde aos membros da Instituição, bem como estipulava que 2) a substituição cumulativa ou desempenho simultâneo de cargos e/ou funções em mais de um órgão do Ministério Público conferirá direito à licença compensatória, a qual poderá ser convertida em pecúnia, na forma de ato regulamentado pelo Procurador-Geral de Justiça e 3) a licença prêmio por assiduidade poderá ser convertida em pecúnia, na forma de ato regulamentado pelo Procurador-Geral de Justiça.



O projeto de lei foi aprovado em 17 de dezembro de 2018 pela Assembleia Legislativa.

Já o Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresentou projeto de lei em 28 de junho de 2018 (PLC 78/2018) instituindo a assistência médico-hospitalar e ainda permitindo a conversão em espécie das férias prêmio pagas a título de indenização quando da aposentadoria ou quando requerida para gozo e indeferida por necessidade do serviço.

O PLC foi aprovado em 11 de dezembro de 2018 e sancionado em 14 de dezembro.

Resta claro que a implementação das citadas verbas se deu como forma de substituição ao auxílio-moradia cessado.

Tais fatos por si só configuram no mínimo um indicativo da vontade dos *parquets* requeridos em buscar meios, ainda que com contornos legais, de ver repostos, ainda que em parte, o valor subtraído pelo fim do pagamento do auxílio-moradia.

Assim, nessa fase de cognição sumária, estão presentes fortes indícios da construção de alternativas para contornar a proibição do pagamento do auxílio-moradia, em nítido descumprimento à decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux nos autos da AO 1.773.

Devo lembrar que o pagamento de remuneração por meio de subsídio, em parcela única, é fruto de uma demanda da própria categoria, que buscava unificar vencimentos e eliminar distorções. À época da edição da Emenda Constitucional nº 19, o debate se dava justamente porque cada órgão



do Judiciário e do Ministério Público criava seu próprio sistema remuneratório, com verbas e auxílios diversos e sem parâmetro de simetria nacional.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 19 trouxe a seguinte redação ao § 4º do art. 39:

“§ 4º 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, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

**Exsurge lamentável e constrangedora, portanto, qualquer tentativa de burlar o ditame constitucional por meio da criação de auxílios que não se caracterizem como vinculados ao exercício do cargo, configurando-se, na verdade, em aumentos remuneratórios com denominações escamoteadas.**

Importante rememorar que, em sua decisão, o Ministro relator consignou que **“o descumprimento desta decisão ou a adoção de qualquer medida para preterir a sua eficácia plena caracteriza, dentre outras infrações, improbidade administrativa da autoridade máxima do órgão que continuar a pagar ou que permitir o pagamento do auxílio-moradia fora dos limites previstos nesta decisão”**.



Quanto a este ponto, num juízo de delibação próprio da tutela de urgência, entendo presente a plausibilidade jurídica do direito invocado, tendo em vista o descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em afronta ainda ao princípio da moralidade.

Não obstante a irregularidade constatada, a matéria enseja ainda uma análise um pouco mais detalhada quanto ao instituto do auxílio-saúde.

Com efeito, e sem esgotar a análise da matéria, a Emenda Constitucional nº 19/1988, responsável pela denominada reforma administrativa, dentre outras, trouxe alterações no sistema constitucional remuneratório, com a previsão do pagamento obrigatoriamente por meio de subsídio para os detentores de poder, de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais:

O dispositivo constitucional deve ser interpretado de maneira sistemática, de modo que não se exclua o direito ao recebimento de verbas decorrentes de direitos trabalhistas previstas no art. 7º da Constituição e compatíveis com o regime de subsídio, como é o caso do adicional de férias e da gratificação natalina (13º Salário).

Em sentido lato, podemos entender a remuneração como uma retribuição devida ao agente público pelo serviço prestado. Possuem natureza remuneratória, portanto, as verbas que são pagas de maneira habitual a todos os membros em decorrência do exercício de suas funções. Por sua vez, as verbas indenizatórias são aquelas estabelecidas com o objetivo de ressarcir/reparar o agente público por **gastos que são realizados em decorrência do exercício de**



**suas atribuições ou em razão da perda ou lesão de um direito em função do serviço.**

Assim, o auxílio-saúde criado pelo Ministério Público do Piauí não se justifica como exceção legítima destinada a compensação do membro com despesa efetuada no exercício da função, **tratando-se em verdade de privilégio incompatível com a Constituição.**

Em outro caso que consiste neste mesmo debate, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.921, tendo por objeto exatamente a constitucionalidade do auxílio-saúde na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

A Procuradora-Geral da República e também Presidente deste CNMP emitiu parecer na referida ADI opinando pela inconstitucionalidade da Lei Complementar 381, de 8 de janeiro de 2018, do Estado de Pernambuco, que instituiu o auxílio-saúde pago em pecúnia e com caráter indenizatório aos membros do Ministério Público, por não constituir exceção legítima ao regime constitucional do subsídio.

Ainda quanto ao caráter indenizatório da verba, tramita também no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.781, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que a Procuradoria-Geral da República questiona a constitucionalidade de normas que tratam do pagamento de auxílio aperfeiçoamento profissional e do auxílio saúde aos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.





Em medida cautelar, o Ministro relator determinou a suspensão da eficácia da norma impugnada pela inexistência do caráter indenizatório de referidas verbas.

Neste primeiro momento, porém, não será objeto de análise a constitucionalidade de normativa que institui ou regulamenta verbas denominadas como indenizatórias, mas que não o são, ainda que plenamente competente este Conselho para afastar a incidência de norma inconstitucional, principalmente quando a matéria veiculada encontrar precedentes no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, resta ainda uma observação.

**É de conhecimento amplo que diversas unidades do Ministério Público estão adotando o mesmo subterfúgio de criação ou majoração de verbas como substitutos ao auxílio-moradia cessado.**

Assim, para se evitar nova tentativa de burla à decisão exarada nos autos da AO 1.773, e primando pela observância dos princípios insculpidos no art. 37 da CF que regem toda a Administração Pública, **devem ser suspensos o pagamento de toda e qualquer verba instituída ou majorada após referida decisão da Suprema Corte aos membros dos MPs requeridos, mas não somente a eles. A decisão deve valer para todo o Ministério Público brasileiro, incluindo-se os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos estaduais.**

Pelo exposto, CONCEDO a liminar requerida para suspender o



pagamento de toda e qualquer verba a membros do Ministério Público da União e Ministérios Públicos estaduais que venha a ser instituída ou majorada após 26 de novembro de 2018, ou mesmo relativa a valores atrasados, e ainda que com respaldo em lei estadual, até julgamento final pelo Plenário deste CNMP.

Notifiquem-se os Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Público estaduais, bem como a Procuradora-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar e a Procuradora-Geral de Justiça do MPDFT, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, nos termos do art. 141 c/c o art. 126 do RICNMP, prestem as informações que entenderem pertinentes.

Saliente-se que, por força do disposto no § 3º do art. 42 do Regimento Interno do CNMP, os prazos processuais se encontram suspensos no período compreendido entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.

Publique-se e intimem-se as partes da presente decisão.

Ficam as partes e o interessado intimados, ainda, de que todos os demais atos de comunicação serão feitos por intermédio do Sistema Elo, sendo necessário o **cadastro** no sistema e **posterior solicitação** de acesso aos autos, pelo site [www.cnmp.mp.br](http://www.cnmp.mp.br), para o seu adequado recebimento, sob pena de considerar-se a intimação realizada na data de disponibilização do ato, nos termos do artigo 19 e seguintes da Resolução nº 119/2015, sendo facultado ao Conselheiro, ainda, a comunicação por quaisquer das formas previstas no artigo 41 do RICNMP.

Brasília-DF, 4 de janeiro de 2019.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO**

Conselheiro Relator

*Assinado digitalmente*