PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N.º 1.00483/2020-85

Relatora: SANDRA KRIEGER GONÇALVES

Requerente: Misael Silva Nogueira

Requerido: Ministério Público do Estado do Acre
Ministério Público do Estado do Amapá

DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo, com pedido liminar, formulado em 22/07/2020 por Misael Silva Nogueira em desfavor do Ministério Público do Estado do Acre e do Ministério Público do Estado do Amapá, em razão do pagamento de auxílio-saúde aos membros das unidades referidas, independentemente de comprovação de gastos, com fundamento no entendimento do STF "no sentido de que, a remuneração é por subsídio, fixado em parcela única, vedado qualquer gratificação".

Para comprovar o alegado, colacionou notícia veiculada na imprensa, com o seguinte título:

> CNMP: Conselheiro suspende auxílio para saúde a membros do MP/MT
> Processo: 1.00301/2020-76

Ato contínuo, ressaltou que "O CNJ já decidiu por duas vezes que é vedado pagar auxílio transporte a juízes em 2015 no TJMS, em 2018 no TJMS, por contrariar o art.39, &4° da Constituição Federal" e que "a indenização que pode ser cumulada com o subsídio é aquela que está ligada diretamente ao cargo e é indispensável ao exercício da função, como ex: horas

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

extras, adicional noturno, 13° salário, 1/3 de férias, acumulo de função, férias vencidas", tendo colacionado a notícia com o seguinte título:

> Benefício vetado
> CNJ suspende auxílio para juiz do TJ-SP comprar livros e computadores

Em seguida, o requerente colacionou notícia que aponta decisão do Corregedor Nacional de Justiça que determinou ao Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul que não pague aos juízes do estado auxílio-transporte que havia sido instituído por lei aprovada na Assembleia Legislativa. No mesmo sentido, fez referência à decisão proferida pela então Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Nancy Andrighi, que determinou a suspensão do pagamento de auxílio-transporte aos juízes e desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso.

Diante desse cenário, alegou que o pagamento de R$ 2.400,00 de auxílio aos membros do Ministério Público enquanto o salário mínimo é fixado em R$ 1.045,00, implica em violação do princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição. Ademais, defendou que "o MP deve dar exemplo de economia com os recursos públicos" e que "exige respeito com o dinheiro público".

Ato contínuo, sustentou a existência de entendimento firme no STF "no sentido de que, a remuneração é por subsídio, fixado em parcela única, vedado qualquer gratificação". Nesse sentido, o requerente colacionou notícia que aponta a existência de decisão liminar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso com a finalidade de suspender o pagamento de auxílios saúde e aperfeiçoamento profissional aos integrantes do MP/MG, sob o fundamento de que "não há qualquer nexo causal direto entre o cargo e a vantagem, na medida em que tais gastos assumem caráter indireto e subsidiário ao exercício da função".

Por todo o exposto, em caráter liminar, o autor requereu a "suspensão imediata do auxílio saúde do MPAC e do MPAP", haja vista que, "enquanto não suspensos, os

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

pagamentos indevidos serão pagos, sendo difícil a reparação dos gastos" e "não será possível a devolução dos recursos. Ademais, destacou que "o Brasil passa pela pior situação, falta salários para os servidores, falta médicos, falta remédios, falta atendimento no hospital, pessoas morrendo na fila por falta de atendimento".

Em derradeiro, requereu:

> 1-O deferimento da Liminar;
> 2-A suspensão definitiva do auxílio saúde do MPAC e do MPAP;
> 3-Que o auxílio saúde, seja pago mediante a comprovação de gastos.

Considerando a matéria trazida à apreciação deste CNMP e as alegações autorais, entendi de bom alvitre colher, primeiramente, as informações cabíveis dos Órgãos Ministeriais requeridos, para, então, decidir o pedido liminar.

Em 24/07/2020, **DETERMINEI a INTIMAÇÃO** da Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre e da Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá para que prestassem informações, no prazo de 48 (QUARENTA E OITO) HORAS.

Em 27/07/2020, a Procuradora-Geral de Justiça do MP/AC prestou informações por meio do Documento ELO 01.003727/2020.

De início, sustentou a inépcia da inicial por inexistência de indicação clara e precisa do ato impugnado, nos termos do art. 124 do Regimento Interno do CNMP, *in verbis: "*Art. 124. A petição deverá conter a indicação clara e precisa do ato impugnado, sendo autuada e distribuída a um Relator".

Nesse sentido, argumentou que o requerente não discorreu acerca da ilegalidade do recebimento do auxílio-saúde, não tendo explicitado a justificativa do pedido, o que dificultou a tese defensiva.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Ademais, considerou violado o disposto no 330, §1º, incisos I e III do CPC, de modo que a petição deve ser considerada inepta por lhe faltar pedido ou causa de pedir e em razão de da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão.

Por tudo isso, pleiteou o arquivamento do feito sem resolução de mérito.

Em seguida, argumentou que a legalidade de auxílio-indenizatório instituído no âmbito do MP/AC já foi julgado pelo CNMP nos PCA's 1.00171/2020-17, 1.00453/2019-80, 1.00684/2019-49 e 1.00809.2019-80, de modo que o mérito não poderia ser rediscutido por constituir coisa julgada.

Frisou, ainda, que o CNMP tem afirmado reiteradamente a "natureza indenizatória das parcelas pagas a título de auxílio-saúde, tendo como paradigma o julgamento proferido no PCA n.º 0.000442/2011-17", *in verbis*:

> PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. VERIFICAÇÃO DO PAGAMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS EM RELAÇÃO AO AUXÍLIO- SAÚDE. A ASSISTÊNCIA MÉDICO HOSPITALAR DOS MEMBROS E SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO OU AUXÍLIO-SAÚDE CONSTITUI MATÉRIA INTEIRAMENTE AFETA A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DE CADA UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DE NORMAS INTERNAS PARA INSTITUIÇÃO. CONTRATAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM PLANO DE ASSISTÊNCIA OU PAGAMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA EM ESPÉCIE. PREVISÃO LEGAL. ARQUIVAMENTO.
> 1. A definição do melhor critério a ser estabelecido para a assistência médico-hospitalar dos membros e servidores do Ministério Público dos Estados e da União é ato que decorre da autonomia administrativa de cada unidade ministerial.
> 2. É atribuição do CNMP o exercício do controle administrativo e financeiro do Ministério Público brasileiro, resguardando, no entanto, a autonomia administrativa dos órgãos ministeriais e suas respectivas orgânicas.
> 3. Ausência de ilegalidade em relação ao Auxílio-Saúde. Procedimento

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> de Controle Administrativo improcedente. Arquivamento. (CNMP. PCA N.º 0.00.000.000442/2011-17. Redator p/ Acórdão Cons. Alessandro Tramujas Assad. Julgado em 18/11/2011).

Quanto ao pleito liminar, a Chefe do Ministério Público do Estado do Amapá afirmou que não há qualquer urgência ou impacto negativo no âmbito da unidade com a manutenção do auxílio-saúde, "o qual já vem sendo regularmente percebido desde o ano de 2016", o que afastaria eventual alegação de perigo de demora. Por sua vez, alegou inexistir probabilidade do direito pleiteado, uma vez que o benefício foi autorizado por lei e encontra-se em consonância com os princípios legais e constitucionais, além de estar amparado com a devida regulamentação normativa.

No mérito, argumentou que "o pagamento do subsídio, mesmo em se tratando de espécie remuneratória fixada em parcela única, não afasta a possibilidade de concessão de vantagens que não tenham cunho remuneratório, não sendo computadas naquele as parcelas de cunho indenizatório, de acordo com a previsão inserta no artigo 37, § 11, do Estatuto Fundamental da República", *in verbis:*

> Artigo 37. [...]
> § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, **as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei**. (grifo no original)

Assim, considerando a natureza indenizatória do auxílio-saúde, inexistiria ilegalidade no pagamento da verba em acréscimo ao subsídio. Ademais, o pagamento está previsto no art. 107, inciso IX, da Lei Orgânica do MP/AC (LCE 291/2014), que dispõe:

> Art. 107. Além do subsídio serão conferidas aos membros, as seguintes vantagens:
> IX – auxílio-saúde para custeio de despesas médico-hospitalares, na forma regulamentada pela Procuradoria de Geral de Justiça, referendado pelo Colégio de Procuradores de Justiça;

Em seguida, destacou que a implementação do auxílio foi efetivada "pelo Ato

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

n.º 07/2016, com redação atualizada pelo Ato n.º 71/2018, da Procuradoria Geral de Justiça do MPAC, devidamente referendados pelas Resoluções n.º 05/2016 e 26/2018, respectivamente, do Colégio de Procuradores de Justiça desta Instituição".

Ato contínuo, ressaltou que o auxílio-saúde foi fixado em 10% do subsídio atribuído ao membro, em observância ao princípio constitucional da simetria entre a carreira da magistratura e do Ministério Público, consagrado no art. 129, §4º[1], da Constituição Federal, haja vista a Resolução n.º 201, de 18 de dezembro de 2015, do TJAC, também estabelece auxílio saúde no valor de 10% do subsídio aos membros do TJ/AC.

Ademais, aduziu que o valor pago a título de auxílio saúde em cada unidade ministerial é matéria atinente à política remuneratória, o que está inserido no âmbito de autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, nos termos do art. 127, § 2º, da Constituição Federal, *in verbis:*

> Art. 127. [...]
> § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Por fim, assegurou que há notória distinção entre o presente caso e o caso atinente ao PCA n.º 1.00301/2020- 76, haja vista que a decisão liminar que suspendeu o auxílio saúde instituído em 05/05/2020 teve como fundamentos a violação dos princípios da proporcionalidade e da eficácia administrativa, haja vista que o benefício foi instituído sem levar em consideração o "contexto social e econômico do país, em meio a uma crise vivenciada em nível global, deixando de sopesar os efeitos do ato para o erário público, sua viabilidade e oportunidade econômica e política, prejudicando a imagem da própria Instituição".

---

[1] Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Em 27/07/2020, a Procuradora-Geral de Justiça do MP/AP prestou informações por meio do Documento ELO N° 01.003782/2020.

De início, postulou o reconhecimento da inépcia da inicial e o consequente arquivamento dos autos, sem a resolução do mérito, por considerar que "o requerente não explicita, portanto, a suposta ilegalidade que fundamenta a sua pretensão e dificulta a exposição de qualquer tese defensiva".

Ato contínuo, requereu o reconhecimento de coisa julgada administrativa, por considerar que o CNMP já decidiu sobre a matéria no âmbito dos Procedimentos 1.00350/2019-94, 0.00.000.000442/2011-17 e 1.00665/2019-03.

Ademais, argumentou que o requerente incorreu em abuso do direito de petição, haja vista que "tem protocolado perante o Conselho Nacional do Ministério Público inúmeras petições em face dos Ministérios Públicos Brasileiros e muitas delas têm sido arquivadas de plano, por falta de fundamentação ou reconhecimento de coisa julgada". Nesse sentido, citou as decisões proferidas no âmbito dos Procedimentos 1.00896/2019-71, 1.00001/2020-60 e 1.00171/2020-17.

No mérito, aduziu que a regra constitucional[2] que determina a remuneração dos membros do Ministério Público por meio de subsídio em parcela única, vedando o acréscimo de qualquer gratificação, adicional ou abono, não pode ser lida de forma isolada, mas deve ser interpretada em consonância com o disposto no art. 37, § 11º, da Constituição Federal dispõe ainda que "não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei".

[2] 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Outrossim, destacou que "constituem verbas de caráter indenizatório, exemplificativamente, as diárias, o auxílio-alimentação, o auxílio-saúde, entre outros, cuja legalidade do pagamento tem sido reconhecida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, desde que haja a previsão em lei formal".

Em seguida, a unidade ministerial fez referência à decisão proferida pelo Plenário do CNMP em 12/11/2019, no julgamento do PCA nº 1.00350/2019-94, em acórdão assim ementado:

> "PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. SUBSÍDIO. AUXÍLIO-LIVRO. PERDA DE OBJETO. AUXÍLIO-SAÚDE. NATUREZA INDENIZATÓRIA. IMPROCEDÊNCIA."

Frisou, ainda, que CNMP tem afirmado reiteradamente a "natureza indenizatória das parcelas pagas a título de auxílio-saúde, tendo como paradigma o julgamento proferido no PCA n.º 0.000442/2011-17".

No plano legislativo, destacou que o auxílio-saúde pago aos membros do MP/AP está previsto no art. 129, inciso III, da Lei Orgânica do MP/AP, *in verbis:*

> Art. 129. Além do subsídio, os membros do Ministério Público farão jus às seguintes vantagens e indenizações:
> [...]
> III - auxílio-saúde, devido aos membros ativos e inativos, regulamentado por ato do Procurador-Geral de Justiça;

Em seguida, ressaltou que "o auxílio-saúde foi regulamentado pelo Ato Normativo nº 11/2015-GAB/PGJ e o valor fixado em 6,6% (seis vírgula seis por cento) do subsídio, por decisão do Colégio de Procuradores de Justiça proferida no Procedimento Administrativo nº 0011816/2017".

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Ato contínuo, argumentou que a definição quanto ao valor pago a título de auxílio-saúde é matéria inserida na autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, conforme disposto no art. 127, §2º, da Constituição Federal. Vejamos:

> Art. 127. [...]
> § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Em derradeiro, a Procuradora-Geral de Justiça do MP/AP sustentou a ausência de requisitos exigidos para deferimento da liminar, haja vista a inexistência de probabilidade do direito em razão da legalidade do pagamento do auxílio aos membros do MP/AP e a não comprovação de perigo da demora por parte do requerente.

Por tudo isso, REQUEREU:

> a) a extinção do processo sem resolução do mérito, face a inépcia da inicial;
> b) seja acatada a preliminar de coisa julgada, com fulcro no artigo 485, inciso V, do Código de Processo Civil, bem como reconhecido o abuso do direito de petição, para o fim de extinguir o processo e determinar o arquivamento dos presentes autos
> Caso restem afastadas as preliminares, pugna-se pelo indeferimento do pedido liminar, ante a ausência do fumis boni iuris e periculum in mora.
> No mérito, requer seja julgado totalmente IMPROCEDENTE o pedido formulado pelo requerente, tendo em vista a legalidade do auxílio-saúde pago, conforme amplamente exposto.

É O RELATÓRIO.

PASSO A DECIDIR.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

1. DA ANÁLISE DO PEDIDO LIMINAR

A disciplina da tutela de urgência, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, encontra-se no art. 43, inciso VIII, do RICNMP, nos seguintes termos:

> Artigo 43. Compete ao Relator:
> (...)
> VIII – conceder medida liminar ou cautelar, presentes **relevantes fundamentos jurídicos** e **fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação**;

Vê-se que, à semelhança do que ocorre no processo judicial, a tutela de urgência nos procedimentos administrativos que tramitam neste Órgão de Controle condiciona-se à demonstração do preenchimento de duas condições: a) a relevância dos fundamentos jurídicos (*fumus boni iuris*); e b) o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Discorrendo acerca desses requisitos, o processualista Humberto Theodoro Júnior, em precisa lição, arremata:

> (...) Os requisitos, portanto, para alcançar-se uma providência de urgência de natureza cautelar ou satisfativa são, basicamente, dois:
> (a) Um dano potencial, um risco que corre o processo de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, em razão do *periculum in mora*, risco esse que deve ser objetivamente apurável.
> (b) A probabilidade do direito substancial invocado por quem pretenda segurança, ou seja, o *fumus boni iuris.*[3] (...)

Pois bem. Ao analisar o caso concreto a partir dessas premissas teóricas, **entendo que se encontram preenchidos os requisitos para a concessão da tutela de urgência, pelas razões a seguir explicitadas.**

[3] Theodoro Júnior, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Vol. I. 58ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pág. 631.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

1.1 DO FUMUS BONI JURIS

Na esteira das preclaras lições de Fredie Didier[4], "a probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade da existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni iuris* (ou fumaça do bom direito)". Nesse sentido, compete ao julgador avaliar se há elementos que evidenciem a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado e quais as chances de êxito do demandante (art. 300/CPC)".

1.1.1 Dos fundamentos legais e infralegais da instituição do auxílio-saúde no MP/AC e MP/AP

Pois bem. Como se vê a partir do relatório acima, o auxílio-saúde é benefício previsto nas Leis Orgânicas que regem cada uma das unidades requeridas, *in verbis:*

> **Lei Orgânica do MP/AC (LCE 291/2014)**
> Art. 107. Além do subsídio serão conferidas aos membros, as seguintes vantagens:
> IX – auxílio-saúde para custeio de despesas médico-hospitalares, na forma regulamentada pela Procuradoria de Geral de Justiça, referendado pelo Colégio de Procuradores de Justiça;
>
> **Lei Orgânica do MP/AP**
> Art. 129. Além do subsídio, os membros do Ministério Público farão jus às seguintes vantagens e indenizações:
> [...]
> III - auxílio-saúde, devido aos membros ativos e inativos, regulamentado por ato do Procurador-Geral de Justiça;

No plano infralegal, no que tange ao MP/AC, o auxílio foi instituído pelo Ato n.º 07/2016, de 2/2/2016, que fixou o auxílio-saúde para Membros ativos e inativos do Ministério Público do Estado do Acre no valor inicial único de R$ 800,00 (oitocentos reais). No entanto, por meio do Ato n.º 71/2018, de 10/8/2018, o auxílio-saúde foi fixado no valor de

[4] DIDIER JR, Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento.** 15ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 729

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

10% (dez por cento) do respectivo subsídio do membro, com "efeitos financeiros retroativos ao dia 21 de agosto de 2017". Referidos atos foram devidamente referendados pelas Resoluções n.º 05/2016 e 26/2018, respectivamente, do Colégio de Procuradores de Justiça do MP/AC.

Para melhor compreensão do ato ora impugnado, transcrevo a íntegra do Ato nº 71/2018-MP/AC:

MP/AC

ATO N° 071/2018

A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE, no uso de suas atribuições legais, e
CONSIDERANDO o disposto no art. 107, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 291, de 29 de dezembro de 2014, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre;
CONSIDERANDO a simetria constitucional existente entre o Ministério Público e o Poder Judiciário.

RESOLVE:

Art. 1º. ALTERAR, ad referendum do Colégio de Procuradores de Justiça, o art. 1º, do Ato PGJ nº 007, de 02 de fevereiro de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 1º. FIXAR, ad referendum do Colégio de Procuradores de Justiça, o auxílio-saúde para membros ativos e inativos do Ministério Público do Estado do Acre, no valor de 10% (dez por cento) do respectivo subsídio do membro." (NR)
Art. 2º. O presente Ato produzirá efeitos financeiros retroativos ao dia 21 de agosto de 2017,que serão calculados com base na diferença do percentual fixado no artigo anterior e o efetivamente pago, com incidência de correção monetária e juros de mora até a data da publicação deste Ato, observadas as normas legais aplicáveis à verba e ao tempo de cada parcela.
Art. 3º.Os valores retroativos devidos aos membros deverão ser pagos parceladamente de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira.
Art. 4º.Este Ato entra em vigor na data de sua publicação, resguardando-se a sua aplicação a partir do mês transato.
Art. 5º.Revogam-se as disposições em contrário.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE, em Rio Branco, aos oito dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezoito.
>
> Kátia Rejane de Araújo Rodrigues
> Procuradora-Geral de Justiça

Por sua vez, no âmbito do MP/AP, "O auxílio-saúde foi regulamentado pelo Ato Normativo nº 11/2015-GAB/PGJ e o valor fixado em 6,6% (seis vírgula seis por cento) do subsídio, por decisão do Colégio de Procuradores de Justiça proferida no Procedimento Administrativo nº 0011816/2017", conforme consta nas informações[5] prestadas pela Procuradora-Geral de Justiça. No entanto, considerando que a Procuradora-Geral de Justiça não juntou aos autos cópia do Ato atualmente em vigor na Unidade, transcrevo a íntegra do Ato 11/2015-GAB/PGJ, em sua redação original, ressaltando a inexistência de qualquer previsão a respeito da comprovação de gasto:

> **ATO NORMATIVO Nº 011/2015-GAB/PGJ, de 28 de dezembro de 2015.**
>
> Dispõe sobre o pagamento de auxílio-saúde aos Procuradores e Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá.
> RESOLVE:
> Art. 1º - Regulamentar, no âmbito do Ministério Público do Estado do Amapá, o pagamento de auxílio saúde aos Membros ativos e inativos do Ministério Público do Estado do Amapá, de caráter assistencial e natureza indenizatória.
> Parágrafo Único – Dada a natureza indenizatória da verba, o auxílio-saúde não será:
> a) Incorporado ao subsídio;
>
> b) Caracterizado como rendimento tributável, portanto, sem incidência de Imposto de Renda e Contribuição Previdenciária;
>
> c) Caracterizado como salário-utilidade ou prestação salarial *in natura;*
>
> d) Acumulável com outros de espécie semelhante; e
>
> e) Computado para fins de margem consignável.
>
> Art. 2º - O valor do auxílio saúde devido aos Procuradores e Promotores de Justiça, corresponderá a 5% (cinco por cento) do valor do subsídio de cada Membro.
> Art. 3º - O pagamento do auxílio-saúde será interrompido nos seguintes

[5] Documento ELO 01.003782/2020 - Petição intermediária - 28/07/2020 15:45:55 – folha 17

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

casos:
I – por ocasião da exoneração, vacância do cargo ou cessão do Membro do Ministério Público Estadual, a outro órgão ou entidade da Administração, seja à esfera Federal, Estadual ou Municipal;
II – por ocasião de afastamentos e licenças para:
a) tratar de interesses particulares;

b) exercício de mandato eletivo, caso não opte pela remuneração do cargo efetivo;

c) cumprimento de pena de reclusão.

Art. 4º - Os casos omissos serão resolvidos pela Procuradoria-Geral de Justiça.
Art. 5º - As despesas decorrentes da aplicação deste Ato correrão por conta das dotações orçamentárias do Ministério Público do Estado do Amapá.
Art. 6º - Este Ato Normativo entra em vigor a contar do dia 18/12/2015, conforme deliberado na 270ª Reunião Extraordinária do Colégio de Procuradores de Justiça.
Art. 7º - Revogar as disposições em contrário, em especial o Ato Normativo nº 010/2015-GAB/PGJ, ab-rogando-se a Portaria nº 0477/2013-GAB/PGJ, de 07/11/2013, especificamente no que concerne ao auxílio-saúde devido aos Membros do Ministério Público do Estado do Amapá.
Publique-se, dê-se ciência e cumpra-se.
Macapá, 28 de dezembro de 2015
ROBERTO DA SILVA ALVARES
Procurador-Geral de Justiça

1.1.2 Da discussão a respeito da compatibilidade entre o pagamento de auxílio-saúde e a remuneração por subsídio

A Constituição Federal determina que o pagamento dos membros do Ministério Público ocorra por meio de subsídio em parcela única, nos termos do art. 128, § 5º, inciso I, alínea "c" e do art. 39, § 4º/CF, *in verbis:*

Art. 128. O Ministério Público abrange:
§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:
I - as seguintes garantias:
c) irredutibilidade de **subsídio**, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
> § 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.

Sobre tal espécie remuneratória, o ilustre doutrinador José Afonso da Silva[6] ensina que "a proibição expressa do acréscimo de qualquer gratificação , adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória [...] **elimina o vezo de fragmentar a remuneração com <u>múltiplos penduricalhos</u>, que desfiguram o sistema retributório do agente público**, gerando desigualdade e injustiças".

No entanto, o pagamento do subsídio em parcela única não impede o pagamento de outras verbas, assim categorizadas:

1. Verbas consignadas na própria Constituição Federal, conforme previsto no art. 39, § 3º, que, remetendo-se ao art. 7º da Constituição, manda aplicar aos ocupantes de cargos públicos algumas vantagens pecuniárias como décimo-terceiro salário, subsídio noturno maior que o diurno, subsídio de serviço extraordinário superior, subsídio do período de férias pelo menos um terço maior que o normal, entre outras;
2. Parcelas adicionais que tenham fundamento em acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades;
3. Verbas indenizatórias, que se destinem a compensar por despesas efetuadas no exercício do cargo.

[6] SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33ª edição. Editora Malheiros, p. 684.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Nesse diapasão, compreendidas as hipóteses em que a verba pode ser cumulada com o pagamento mediante subsídio em parcela única, importa observar que há controvérsia quanto ao próprio enquadramento do auxílio-saúde como **verba indenizatória.**

Nesse sentido, ressalto a existência de decisão liminar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso no âmbito da ADI 5781[7], de 8/2/2018, que suspendeu o pagamento de auxílio-saúde aos membros do MP/MG, sob o fundamento da inexistência do caráter indenizatório deste auxílio, de modo que o seu pagamento de forma cumulada ao subsídio seria incompatível com a Constituição. Vejamos:

> Revela-se de suma relevância **questionar eventual caráter indenizatório e cumulável deste segundo auxílio (auxílio-saúde), de modo que não basta a resolução dizer que a verba é indenizatória, se não efetivamente o é.** Se verificada a ausência de tal característica, justificar-se-á a declaração de inconstitucionalidade da norma em tela, sob pena de manutenção de um privilégio, este em si incompatível com a Constituição.
> [...]
> Tendo em vista que as verbas indenizatórias que justificam a exceção legítima devem, necessariamente, se destinar a compensar o servidor com despesas efetuadas no exercício da função, resta evidenciada a inexistência de caráter indenizatório das vantagens funcionais previstas
> [...]

Para além disso, vislumbro que o Procurador-Geral da República propôs a ADI 6.414, em 8/5/2020[8], ainda pendente de julgamento, que questiona o auxílio-saúde recém-implementado no âmbito do MP/MT, sob o fundamento de que o referido auxílio viola a regra constitucional do subsídio em parcela única. Isso porque, nos termos da ação proposta, o pagamento por subsídio só admite "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".

[7] http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5266033
[8] http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5906922

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Transcrevo, por oportuno, importante trecho da ADI apresentada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República:

> 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.

No mesmo sentido, constatei que tramita no STF a ADI 5.921/PE[9], de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sob a Relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, que questiona a constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar Estadual 12/1994 que instituem o auxílio-saúde no âmbito do MP/PE. Como fundamentos, aponta-se a violação dos princípios republicano (CF, art. 1.º caput), da moralidade administrativa (CF, art. 37, caput) e o regime constitucional do subsídio (CF, art. 39, §4.º). Embora pendente de julgamento, constata-se a existência de Parecer exarado pela Procuradoria-Geral da República que opina pela procedência do pedido, cuja Ementa transcrevo a seguir:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. SISTEMA REMUNERATÓRIO. SUBSÍDIO EM PARCELA ÚNICA. LEI COMPLEMENTAR 381/2018, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. AUXÍLIO-SAÚDE. AUSÊNCIA DE CARÁTER INDENIZATÓRIO. INCOMPATIBILIDADECOM O REGIME CONSTITUCIONAL DO SUBSÍDIO: ART.39 §4º DA CONSTITUIÇÃO.

[9] http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5378194

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> 1. O regime constitucional do subsídio (CF, art. 39-§4.º) não admite o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória. O subsídio em parcela única implica em unicidade de remuneração.
> 2. **Despesas ordinárias com saúde de agentes públicos, ainda que indevidamente denominadas por lei como de natureza indenizatória, inserem-se na proibição de acréscimo pecuniário contida no art.39, §4.º da Constituição,** uma vez que **não têm relação direta como exercício da função e devem ser custeadas pela remuneração do agente público.**
> 3. O Conselho Nacional do Ministério Público editou resolução para uniformizar as parcelas que podem ser acrescidas aos subsídios dos membros do Ministério Público, a fim evitar discrepância injustificada de vantagens que algumas leis estaduais têm deferido a membros do MP (Resolução CNMP 9/2016). Essa norma, no entanto, não prevê a acumulação de despesas com saúde (auxílio-saúde) ao subsídio de membro de Ministério Público.
> – Parecer pela procedência do pedido.

No entanto, em que pese a controvérsia a respeito do efetivo caráter indenizatório do auxílio-saúde, considerando que o Plenário do Supremo Tribunal Federal ainda não proferiu decisão sobre o tema, ressalto a impossibilidade de esta Corte Administrativa declarar o afastamento da aplicação do dispositivo da Lei Orgânica do MP/AM que autoriza o pagamento do auxílio-saúde, nos termos do Enunciado CNMP nº 12, *in verbis: "*O Conselho Nacional do Ministério Público detém competência para, no exercício de suas atribuições, afastar a incidência de lei que veicule matéria já declarada inconstitucional pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal".

1.1.3. Do controle sobre Ato da Procuradoria-Geral de Justiça que definiu valor e forma de pagamento do auxílio-saúde

Ainda que o CNMP não possa afastar a aplicação dos dispositivos das Leis Orgânicas que autoriza a instituição do auxílio, compete a esta Corte Administrativa apreciar se o Ato da Procuradoria-Geral de Justiça que institui o auxílio-saúde aos membros do MP/AC e MP/AP está de acordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal, nos termos do art. 130-A, § 2º, II, da Constituição Federal, *in verbis:*

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
> [...]
> § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo lhe:
> [...]
> II **zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos** praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas

Ademais, ainda que se considere o auxílio-saúde como de caráter indenizatório, na linha do que já foi reconhecido por este Conselho no julgamento do PCA 0.00.000.000442/2011-17, em 18.10.2011 (Rel. Cons. Jarbas Soares Júnior), admitindo-se a sua cumulação com o subsídio, **tal circunstância não impede que o CNMP examine a forma de pagamento do referido auxílio, definida por Ato Administrativo do Procurador-Geral de Justiça,** sob pena de se admitir que o pagamento ocorra em desconformidade com os princípios basilares que regem a Administração Pública.

Tal entendimento é reforçado pela constatação de que as Leis Orgânicas do MP/AC e MP/AP não estabelecem a forma de pagamento do auxílio-saúde, restringindo-se a admitir a instituição de vantagem correspondente a "auxílio-saúde", que seria regulamentada pela Procuradoria-Geral de Justiça:

> **Lei Orgânica do MP/AC (LCE 291/2014)**
> Art. 107. Além do subsídio serão conferidas aos membros, as seguintes vantagens:
> IX – auxílio-saúde para custeio de despesas médico-hospitalares, na forma regulamentada pela Procuradoria de Geral de Justiça, referendado pelo Colégio de Procuradores de Justiça;
>
> **Lei Orgânica do MP/AP**

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> Art. 129. Além do subsídio, os membros do Ministério Público farão jus às seguintes vantagens e indenizações:
> [...]
> III - auxílio-saúde, devido aos membros ativos e inativos, regulamentado por ato do Procurador-Geral de Justiça;

Como se vê, no plano infralegal, no que tange ao MP/AC, o auxílio foi instituído pelo Ato n.º 07/2016, com redação atualizada pelo Ato n.º 71/2018, da Procuradoria Geral de Justiça do MPAC, devidamente referendados pelas Resoluções n.º 05/2016 e 26/2018, respectivamente, do Colégio de Procuradores de Justiça desta Instituição.

Por sua vez, no âmbito do MP/AP, o auxílio-saúde foi regulamentado pelo Ato Normativo nº 11/2015-GAB/PGJ e o valor fixado em 6,6% (seis vírgula seis por cento) do subsídio, por decisão do Colégio de Procuradores de Justiça proferida no Procedimento Administrativo nº 0011816/2017.

1.1.4. Do desvirtuamento do caráter indenizatório e da violação aos princípios da legalidade, finalidade, moralidade e razoabilidade

Ao analisar o conteúdo do Ato n.º 07/2016, com redação atualizada pelo Ato n.º 71/2018, da Procuradoria Geral de Justiça do MP/AC, constata-se que o auxílio-saúde foi fixado em 10% do subsídio do membro, nos seguintes termos:

> **ATO N° 071/2018, de 10 de agosto de 2018.**
> Art. 1º FIXAR, ad referendum do Colégio de Procuradores de Justiça, o auxílio-saúde para membros ativos e inativos do Ministério Público do Estado do Acre, no valor de 10% (dez por cento) do respectivo subsídio do membro."

Em consulta ao Portal da Transparência da referida do MP/AC[10], com base na apreciação da tabela de remuneração de julho de 2020, o subsídio de menor valor pago aos membros do MP/AC foi de R$ 30.404,42 (trinta mil e quatrocentos e quatro reais e quarenta e

[10] http://transparencia.mpac.mp.br/categoria_arquivos/112

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

dois centavos), de modo que 10% desse valor equivale a R$ 3.040,44 (três mil e quarenta reais e quarenta e quatro centavos). Por sua vez, constatou-se que o subsídio de maior valor pago aos membros foi de R$ 35.462,22 (trinta e cinco mil e quatrocentos e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos), de modo que 10% desse valor equivale a R$ 3.546,22 (três mil e quinhentos e quarenta e seis reais e vinte e dois centavos).

Por sua vez, no âmbito do MP/AP, o auxílio-saúde foi regulamentado pelo Ato Normativo nº 11/2015-GAB/PGJ e o valor fixado em 6,6% (seis vírgula seis por cento) do subsídio, por decisão do Colégio de Procuradores de Justiça proferida no Procedimento Administrativo nº 0011816/2017.

Assim, em consulta ao Portal da Transparência do MP/AP[11], com base na apreciação da tabela de remuneração de julho de 2020, constatei que o subsídio de menor valor pago aos membros do MP/AP foi de R$ 30.404,42 (trinta mil e quatrocentos e quatro reais e quarenta e dois centavos), de modo que 6,6% desse valor equivale a R$ 2.006,69 (dois mil e seis reais e sessenta e nove centavos). Constatei ainda que o subsídio de maior valor pago aos membros foi de R$ 35.462,22 (trinta e cinco mil e quatrocentos e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos), de modo que 6,6% desse valor equivale a R$ 2.340,50 (dois mil e trezentos e quarenta reais e cinquenta centavos).

Em ambos os casos, constata-se que a referida verba *indenizatória* é paga **independentemente da comprovação a respeito do valor efetivamente gasto**, de modo que é possível se imaginar que o pagamento da verba ocorre inclusive nos casos em que o membro sequer contratou plano de saúde privado.

Assim, vislumbro que a forma de pagamento do auxílio-saúde estabelecida pelas unidades requeridas **desvirtua a própria natureza de verba indenizatória que caracteriza o**

[11] http://www.mpap.mp.br/transparencia/index.php?pg=painel_contracheque

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

pagamento do benefício. Afinal, conforme definição trazida pelo Dicionário Houaiss, indenização corresponde "aquilo que se concede ou obtém como reparação ou compensação de um prejuízo, perda, ofensa, etc."

Logo, exemplificativamente, caso o membro contrate plano de saúde privado no valor de R$ 1.000,00 (mil reais), ainda assim receberá valor significativamente superior a título de auxílio saúde, de modo que não haveria tão somente compensação pela despesa realizada, mas um efetivo "ganho" de recursos, **aproximando-se, quanto ao valor excedente, do instituto civil denominado "enriquecimento sem causa".**

Ademais, em que pese a inexistência de requisitos estritos na Lei Orgânica, na fixação do valor que será pago a título de auxílio-saúde, o Procurador-Geral de Justiça naturalmente deve obedecer os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o direito administrativo, em especial os princípios da moralidade, razoabilidade e finalidade, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e art. 2º da Lei 9.784/99, *in verbis:*

> Constituição Federal
> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**
>
> Lei 9.784/99
> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, **finalidade,** motivação, **razoabilidade**, proporcionalidade, **moralidade,** ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (grifo nosso)

Neste diapasão, vislumbro a fixação do valor do auxílio-saúde de forma desvinculada do valor pago pelo membro, possibilitando que o pagamento seja superior ao valor por ele dispendido, **viola frontalmente os princípios da legalidade e da finalidade.**

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Conforme o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello[12],

> o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais do que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que **tomar uma lei como suporte para a prática de um ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado "desvio de poder" ou "desvio de finalide" são nulos**. Quem desatende o fim legal desatende à própria lei. (grifo nosso)

No mesmo sentido, ensina José Afonso da Silva que "o ato administrativo só é válido quando atende o seu fim legal, ou seja, o fim submetido à lei"[13]. Assim, **no exercício do controle da legalidade do ato,** reputo que a fixação de verba indenizatória de forma desvinculada aos gastos efetivamente realizados viola o princípio da finalidade da lei, qual seja de indenizar pelas despesas realizadas pelo membro do Ministério Público.

De outra parte, afigura-nos que o pagamento de benefício em valor superior ao efetivamente gasto pelo membro também **contraria o princípio da razoabilidade,** uma vez que afronta o senso de razoabilidade a ideia de que o pagamento de uma indenização supere o gasto efetivamente realizado ou ainda ocorra mesmo que esse gasto sequer tenha se realizado, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello[14]:

> a Administração, ao atuar no exercício da discrição, terá de obedecer critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. [...] **Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o "mérito" do ato administrativo,** isto é, o campo de "liberdade" conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma

[12] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo.33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 109
[13] SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33ª edição. Editora Malheiros, p. 667
[14] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo.33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 109

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. **Tal não ocorre porque a sobredita "liberdade" é liberdade *dentro da lei.***

Por último, mas não menos importante, reputo que o pagamento de valor acima do efetivamente gasto pelos membros configura notória afronta ao **princípio da moralidade.** Sobre tal princípio, é importante recorrer ao magistério de Odete Medauar[15]:

> **Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada.** A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para "servir" autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade.

Como se vê, o atual contexto de crise sanitária mundial e de enorme déficit na arrecadação federal e estadual, o que facilmente se comprova por meio de consulta ao noticiário[16], torna imperioso o máximo controle dos gastos públicos, sob pena de não se garantir os direitos básicos previstos no texto constitucional. Ademais, considerando o caráter indenizatório da verba, causa estranheza e notadamente provoca reprovação moral o pagamento de valor superior ao efetivamente gasto pelo agente público.

Não obstante a possível alegação a respeito da fluidez do conceito de moralidade, saliento que CNMP editou o Enunciado nº 9, de 12 de abril de 2016, que, interpretado *a contrario sensu*, admite expressamente a revisão de ato do Procurador-Geral que desborde os limites da moralidade, *in verbis:*

---

[15] MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 18ª edição. Editora Livraria RT: São Paulo, 2014, p. 145

[16] https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/06/coronavirus-interrompe-ajuste-e-agrava-crise-fiscal-dos-estados.ghtml
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/estados-perdem-r-16-bilhoes-em-arrecadacao-no-1o-semestre.shtml

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

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

Não é demais recordar que a imoralidade do ato, apesar do atendimento de requisitos formais de legalidade, já foi causa suficiente para que o CNMP decretasse sua invalidade, a exemplo do que ocorrera no julgamento do PCA nº 1.01045/2016-58, *in verbis:*

> PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AGENTES PÚBLICOS. REMOÇÃO POR PERMUTA DE SERVIDOR QUE JÁ PREENCHEU OS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA. **INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE.** MANUTENÇÃO DAS MOVIMENTAÇÕES ATÉ ENTÃO REALIZADAS. CARACTERIZAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE EM RAZÃO DA NÃO PUBLICAÇÃO DAS PORTARIAS DE REMOÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.
> I – **Ofende os princípios da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade** a remoção por permuta de servidor que esteja na iminência de se afastar do cargo, seja por aposentadoria, posse em cargo inacumulável ou exoneração a pedido, porquanto a situação caracteriza desvirtuamento do instituto da permuta com o propósito de burla à regra geral de realização do concurso de remoção para as movimentações horizontais na carreira.
> [...]
> VI – Procedência parcial do Procedimento de Controle Administrativo no sentido de: a) determinar ao Ministério Público de Santa Catarina o cumprimento do art. 6º do Ato n.º 386/2013/PGJ também em relação às permutas, com a consequente publicação das portarias de remoção por permuta vindouras; e b) recomendar ao parquet catarinense que altere o Ato n.º 386/2013/PGJ de forma a exigir um tempo mínimo de 6 (seis) meses de permanência na nova lotação para a manutenção da remoção por permuta, bem como obstar que esta seja deferida quando um dos permutantes já houver satisfeito os requisitos para a aposentadoria. (PCA nº 1.01045/2016-58. Rel. Cons. Otávio Brito Lopes. Julgado em 05/07/2017)

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

A fim de superar, ainda, eventual argumento quanto à impossibilidade de o CNMP intervir nos atos praticados pelo PGJ na função de gestor e ordenador de despesas, ressalto que, ao editar o Enunciado 14[17], de 13 de junho de 2017, que inadmite a revisão de tais atos por parte de qualquer órgão colegiado dentro da própria instituição, o CNMP deixou claro que a revisão desses atos pode ser feita pelo CNMP, conforme se vê:

> Considerando que a conclusão de que atos e/ou decisões relativos à gestão ou execução orçamentária do Ministério Público não são passíveis de revisão ou deliberação por parte de qualquer outro Órgão da Administração Superior do Ministério Público que não o Procurador-Geral de Justiça não significa que se está diante de um ato definitivo, incontestável e insindicável, sendo certo que **o controle de legalidade é possível, deferido tanto a este Conselho Nacional do Ministério Público** como aos Tribunais de Contas e ao próprio Poder Judiciário, quando desbordem os limites da legalidade, proporcionalidade e moralidade;

1.1.5. Da regulamentação do auxílio-saúde pelo CNJ e da tramitação de proposta de regulamentação do CNMP

Em derradeiro, com a finalidade de reforçar os argumentos aqui já assinalados, destaco que, no âmbito de toda a magistratura nacional, já vigora a Resolução CNJ Nº 294 de 18/12/2019, que, entre outras opções, admite que a assistência à saúde seja prestada por meio de "**auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso",** o que impede que o magistrado receba auxílio superior ao que gastou com a assistência à saúde.

Ademais, é oportuno frisar que a regulamentação também prevê que, na hipótese de o Tribunal optar pelo reembolso de despesas, poderá elaborar tabela de reembolso, levando em consideração a faixa etária do beneficiário, respeitado o **limite máximo mensal de 10% do subsídio** destinado ao juiz substituto do respectivo tribunal. Vejamos:

[17] Atos praticados por Procuradores-Gerais ou por seus delegatários, na função de ordenador de despesas ou de gestão, não podem ser revistos por qualquer órgão colegiado dentro da própria instituição.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

> Art. 4º A assistência à saúde dos beneficiários será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS e, de forma suplementar, por meio de regulamentação dos órgãos do Poder Judiciário, mediante:
> I – autogestão de assistência à saúde, conforme definido em regulamento próprio aprovado pelo órgão, inclusive com coparticipação;
> II – contrato com operadoras de plano de assistência à saúde;
> III – serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade; ou
> **IV – auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso.**
> § 1º Só fará jus ao auxílio previsto no inciso IV do art. 4º o beneficiário que não receber qualquer tipo de auxílio custeado, ainda que em parte, pelos cofres públicos.
> § 2º Não se aplica obrigatoriamente o inciso IV do art. 4º na hipótese de adoção de um dos demais incisos, ficando a critério do tribunal a flexibilização, por meio de regulamento próprio.
> Art. 5º A assistência à saúde suplementar dos órgãos do Poder Judiciário será custeada por orçamento próprio de cada órgão, respeitadas eventuais limitações orçamentárias.
> § 1º O valor a ser despendido pelos órgãos com assistência à saúde suplementar terá por base a dotação específica consignada nos respectivos orçamentos.
> § 2º Na hipótese de o tribunal optar pelo reembolso de despesas, previsto no inciso IV do art. 4º, no caso dos servidores, deverá elaborar tabela de reembolso, levando em consideração a faixa etária do beneficiário e a remuneração do cargo, respeitado o limite máximo mensal de 10% do subsídio destinado ao juiz substituto do respectivo tribunal.
> **§ 3º Na hipótese de o tribunal optar pelo reembolso de despesas, previsto no inciso IV do art. 4º, no caso dos Magistrados, poderá adotar a mesma sistemática prevista no § 2º do art. 5º e deverá respeitar o limite máximo mensal de 10% do respectivo subsídio do magistrado.**
> § 4º Nos limites mencionados nos §§ 2º e 3º estão incluídos os beneficiários e seus dependentes.

Nesse ponto, fica superado o argumento elencado pelo MP/AC no sentido de que o referido auxílio havia sido "editado em observância ao princípio constitucional da simetria entre a carreira da Magistratura e do Ministério Público, consagrado no artigo 129, §4º, da Constituição Federal, uma vez que equiparou o valor do auxílio-saúde pago aos membros do MPAC em conformidade ao que foi estipulado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre", haja vista que a própria Resolução editada pelo TJ/AC deve se adequar aos ditames da Resolução aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Destaco, ainda, que idêntica proposta de regulamentação tramita no CNMP, de autoria do Conselheiro Oswaldo D'Albuquerque, sob a relatoria do Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, autuada sob o nº 1.00180/2020-08, o que pode resultar na regulamentação da matéria de modo a limitar o auxílio de caráter indenizatório ao valor efetivamente comprovado.

1.1.6. Da Decisão Liminar proferida no PCA Nº 1.00301/2020-76 – Suspensão do pagamento do auxílio-saúde no MP/MT

De forma semelhante ao presente caso, destaco a decisão liminar proferida pelo Conselheiro Sebastião Caixeta no âmbito do PCA nº 1.00301/2020, que resultou na suspensão do pagamento do auxílio-saúde aos membros e servidores do MP/MT, no valor de, respectivamente, R$ 1.000,00 (hum mil reais) e R$ 500,00 (quinhentos reais), instituído por meio do ATO PGJ 942/2020, de 04/05/2020.

Conforme o entendimento do Ilustre Conselheiro relator, a instituição do auxílio-saúde no contexto de uma série de medidas de restrição de gastos adotadas pela própria Instituição e pelos Governos Estadual e Federal implica em violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência administrativa. Na visão do Relator, tais princípios "exigem do ordenador de despesas que chefia as instituições públicas decisões que considerem não apenas a letra fria da lei, mas o contexto social e econômico do país, bem como a viabilidade e as consequências financeiras e orçamentárias da implementação de determinados benefícios remuneratórios em meio a uma crise vivenciada em nível global".

Ademais, o Conselheiro Sebastião Caixeta argumentou ainda que "o Parquet mato-grossense não demonstrou nos autos, por documentos, a viabilidade (financeira) de sua implementação". Ato contínuo, destacou que a regulamentação do auxílio ainda no primeiro semestre do ano foi uma forma de evitar a aplicação do Plano Mansueto, que à época estava em discussão no Congresso Nacional, com o objetivo de vedar a criação ou majoração de auxílios,

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, *in verbis:*

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

1.1.7. Da semelhança em relação ao auxílio-moradia

Admitido o caráter indenizatório da verba de auxílio-saúde instituída pelas unidades requeridas, pode-se fazer um paralelo com outra verba de caráter indenizatório recentemente regulamentada pelo CNMP: auxílio-moradia.

Assim, nos termos da Resolução CNMP nº 194, de 18 de dezembro de 2018, o auxílio-moradia corresponde a verba indenizatória "destinada exclusivamente ao **ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas com aluguel** de moradia ou hospedagem administrada por empresa hoteleira", tendo sido expressamente destacado de utilização da verba "para o custeio de despesas com condomínio, telefone, alimentação, impostos e taxas de serviço", *in verbis:*

> Art. 2º O pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia aos Membros do Ministério Público fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições:
> [...]
> V – a indenização será destinada exclusivamente ao ressarcimento de despesas comprovadamente realizadas com aluguel de moradia ou hospedagem administrada por empresa hoteleira, sendo vedada a sua utilização para o custeio de despesas com condomínio, telefone, alimentação, impostos e taxas de serviço;

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Além disso, a verba é igualmente limitada ao valor de R$ 4.377,73 (quatro mil, trezentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos), nos termos do art. 4º da Resolução 194/2018:

> Art. 4º O valor máximo de ressarcimento a título de auxílio-moradia não poderá exceder o valor de R$ 4.377,73 (quatro mil, trezentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos).

Como se vê, o valor pago ao membro corresponde exatamente ao valor por ele dispendido para custear o aluguel de moradia ou hospedagem na rede hoteleira, excluindo-se expressamente os gastos de condomínio, telefone, impostos, etc.

Com a mesma lógica, é adequado que o auxílio-saúde instituído no âmbito do MP/AC e MP/AP limite-se ao valor comprovadamente gasto pelo membro, sendo inadmissível que o valor pago a título de indenização supere o valor devidamente gasto.

1.1.8. Da inépcia da inicial

Nos termos do art. 124 do Regimento Interno do CNMP, "A petição deverá conter a indicação clara e precisa do ato impugnado, sendo autuada e distribuída a um Relator". Por sua vez, o art. 330, § 1º, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos Procedimentos em tramitação no CNMP por força do art. 165[18] do Regimento Interno, dispõe sobre as hipóteses em que a petição será considerada inepta, *in verbis:*

> § 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:
> I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;
> II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;
> III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;
> IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

[18] Art. 165. Aos procedimentos previstos neste Regimento aplicam-se subsidiariamente, no que for cabível, o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal e a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Nesse sentido, em que pese a argumentação formulada pelas unidades requeridas, **ainda que de forma sucinta,** entendo que o requerente indicou de forma clara e precisa o ato impugnado, haja vista que impugnou os atos que dispõem sobre o pagamento de auxílio-saúde no âmbito do MP/AC e MP/AP. Ademais, considero que a petição apresentada está devidamente fundamentada, haja vista que o pedido tem como razão o entendimento do STF "no sentido de que, a remuneração é por subsídio, fixado em parcela única, vedado qualquer gratificação", o que proibiria o pagamento de auxílio-saúde aos membros das unidades referidas, independentemente de comprovação de gastos.

1.1.9. Da inexistência de coisa julgada administrativa

Em informações prestadas ao CNMP, a Procuradora-Geral de Justiça do MP/AC alegou a existência de coisa julgada, haja vista que a legalidade de auxílio-indenizatório ora contestado fora apreciada no âmbito dos PCA's 1.00171/2020-17, 1.00453/2019-80, 1.00684/2019-49 e 1.00809.2019-80. Por sua vez, a Procuradora-Geral de Justiça do MP/AP requereu o reconhecimento de coisa julgada administrativa, por considerar que o CNMP já decidiu sobre a matéria no âmbito dos Procedimentos 1.00350/2019-94, 0.00.000.000442/2011-17 e 1.00665/2019-03.

Nos termos do Código de Processo Civil, "Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado[19]". No entanto, os Procedimentos mencionados não tratam especificamente de impugnação aos valores pagos a título de auxílio-saúde no âmbito do MP/AC e MP/AP, **de modo que se conclui pela inexistência de coisa julgada, o que autoriza o conhecimento e julgamento do presente caso.**

1.2 DO *PERICULUM IN MORA*

Quanto ao segundo requisito exigido para o deferimento da liminar, vislumbro que a manutenção da atual forma de pagamento do auxílio-saúde, independentemente do valor

[19] Art. 337, § 4º Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

do gasto comprovado, **implica em grave prejuízo ao erário público,** especialmente no atual contexto de diminuição da receita fiscal. Ademais, cabe considerar que o valor pago a título de verba indenizatória será irrepetível, impossibilitando-se o ressarcimento do erário pelos gastos realizados no caso de julgamento procedente do pedido.

Por outro lado, reputo que a redução do pagamento do valor do auxílio ao *quantum* da despesa devidamente comprovada pelo membro não causará prejuízo aos membros do MP/AC e MP/AP, haja vista que o valor despendido para custeio das despesas em tela continuará sendo integralmente ressarcido pelo *Parquet*, mediante a devida comprovação da despesa realizada.

Não obstante isso, com o fim de evitar qualquer prejuízo aos membros, entendo por bem determinar que a Administração reserve o valor que deixará de ser pago a título de auxílio-saúde, qual seja o valor que excede a despesa comprovadamente realizada pelo membro, a fim de possibilitar o pagamento retroativo deste valor residual em caso de reforma da presente decisão.

2. CONCLUSÃO

Diante do exposto, ante a comprovação de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, com fundamento no art. 43, VIII[20], do RICNMP e sem prejuízo da posterior reapreciação da matéria em sede de cognição exauriente, **DEFIRO PARCIALMENTE O PEDIDO LIMINAR** para determinar que o pagamento do auxílio-saúde nas unidades requeridas ocorra em valor equivalente ao comprovadamente gasto pelo membro, não podendo exceder o valor atualmente estipulado para o benefício.

[20] 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;

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

Com o fim de evitar qualquer prejuízo aos membros, entendo por bem determinar que a Administração reserve o valor que deixará de ser pago a título de auxílio-saúde, qual seja o valor que excede a despesa comprovadamente realizada pelo membro, a fim de possibilitar o pagamento retroativo deste valor residual em caso de reforma da presente decisão.

Notifique-se as Procuradoras-Gerais de Justiça do MP/AC e MP/AP para que, querendo, preste informações complementares ao deslinde da controvérsia, no prazo de 15 (quinze) dias.

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

Brasília, 20 de agosto de 2020.

(Documento assinado digitalmente)
SANDRA KRIEGER GONÇALVES
Relatora

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ofício n° 119/2020/GAB/CSK

Brasília-DF, 20 de agosto de 2020.

A Sua Excelência a Senhora
KÁTIA REJANE DE ARAÚJO RODRIGUES
Procuradora-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado do Acre
procuradoriageral@mpac.mp.br

Assunto: Encaminha decisão liminar e solicita informações. Processo CNMP nº 1.00483/2020-85.

Senhora Procuradora-Geral,

Encaminho a Vossa Excelência cópia da decisão liminar exarada nos autos do processo em epígrafe para ciência e para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as informações que entender convenientes acerca do feito.

Informo que o inteiro teor do processo poderá ser visualizado após cadastro e solicitação de acesso, no seguinte link: https://elo.cnmp.mp.br/login.seam.

Atenciosamente,

SANDRA KRIEGER GONÇALVES
Conselheira Nacional do Ministério Público

Setor de Administração Federal Sul (SAFS) Quadra 2 – Lote 3 – Ed. Adail Belmonte
70070-600 Brasília-DF Tel. (61) 3366-9100: Correio eletrônico: gabconselheirasandrakrieger@cnmp.mp.br

CNMP 15 Anos Construindo uma trajetória rumo ao futuro.

sei! assinatura eletrônica

Documento assinado eletronicamente por **Sandra Krieger Gonçalves**, **Conselheira do CNMP**, em 20/08/2020, às 19:44, conforme Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cnmp.mp.br /sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0386106** e o código CRC **6575E28E**.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ofício n° 120/2020/GAB/CSK

Brasília-DF, 20 de agosto de 2020.

A Sua Excelência a Senhora
IVANA LÚCIA FRANCO CEI
Procuradora-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado do Amapá
procuradoria@mpap.mp.br

Assunto: Encaminha decisão liminar e solicita informações. Processo CNMP nº 1.00483/2020-85.

Senhora Procuradora-Geral,

Encaminho a Vossa Excelência cópia da decisão liminar exarada nos autos do processo em epígrafe para ciência e para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as informações que entender convenientes acerca do feito.

Informo que o inteiro teor do processo poderá ser visualizado após cadastro e solicitação de acesso, no seguinte link: https://elo.cnmp.mp.br/login.seam.

Atenciosamente,

SANDRA KRIEGER GONÇALVES
Conselheira Nacional do Ministério Público

Setor de Administração Federal Sul (SAFS) Quadra 2 – Lote 3 – Ed. Adail Belmonte
70070-600 Brasília-DF Tel. (61) 3366-9100: Correio eletrônico: gabconselheirasandrakrieger@cnmp.mp.br

CNMP 15 Anos Construindo uma trajetória rumo ao futuro.

sei! assinatura eletrônica

Documento assinado eletronicamente por **Sandra Krieger Gonçalves**, **Conselheira do CNMP**, em 20/08/2020, às 19:46, conforme Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cnmp.mp.br /sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0386108** e o código CRC **0AC212C5**.

Documento assinado via Token digitalmente por SANDRA KRIEGER GONCALVES, em 20/08/2020 20:31:57.