



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

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

**PETIÇÃO INICIAL ASSEP/PGR Nº 180991/2020**

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) o art. 6º, I, “g” da Resolução 9, de 5 de junho de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público; (ii) a expressão “*indenização de transporte*” constante do art. 86, da Lei Complementar 106, de 3 de janeiro de 2003, do Estado do Rio de Janeiro e (iii) e, por arrastamento, a Resolução GPGJ 1886, de 23 de Dezembro de 2013, da Procuradoria-Geral de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

daquela mesma unidade federada. Os dispositivos normativos disciplinam o pagamento de parcela pecuniária denominada “indenização de transporte” a membros do Ministério Público fluminense.<sup>1</sup>

## 1. OBJETO E PARÂMETRO DA AÇÃO

Este é o teor das normas impugnadas nesta ação direta:

***Resolução nº 9, de 5 de Junho de 2006 (Conselho Nacional do Ministério Público)***

*Art. 6º Estão sujeitas ao teto constitucional todas as parcelas remuneratórias, inclusive as vantagens pessoais, exceto as seguintes verbas:*

*I – de caráter indenizatório:*

*[...]*

*g) indenização de transporte;*

*[...]*

***Lei Complementar RJ nº 106, de 03 de Janeiro de 2003***

*Art. 86 A indenização de transporte, a bolsa de estudo de caráter indenizatório, o auxílio-pré-escolar, o auxílio-alimentação e a aquisição de obras jurídicas destinadas ao aprimoramento intelectual dos membros do Ministério Público serão disciplinados em resolução do Procurador-Geral de Justiça.*

*Parágrafo único. As obras jurídicas destinadas ao aprimoramento intelectual dos membros do Ministério Público serão adquiridas,*

---

1 A peça exordial se faz acompanhar de cópia das normas impugnadas, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999.



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

*única e exclusivamente, para compor o acervo bibliotecário da instituição.*

**Resolução GPGJ nº 1886, de 23 de Dezembro de 2013**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais [...] RESOLVE:**

*Art. 1º O valor mensal devido aos membros do Ministério Público a título de indenização de despesas com transporte pessoal, para fins estritamente funcionais, será fixado em ato do Procurador-Geral de Justiça.*

*Art. 2º A indenização de transporte não será devida:*

- I. durante os períodos de fruição de férias ou das licenças referidas no art. 92 da Lei Complementar nº 106, de 03 de janeiro de 2003.*
- II. nos casos de afastamento previstos no art. 104 da Lei Complementar nº 106, de 03 de janeiro de 2003, desde que tal situação jurídica perdure por mais de 5 (cinco) dias;*
- III. Se o membro do Ministério Público tiver à sua disposição veículo oficial.*

*Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a contar de 1º de janeiro de 2014.*

No que concerne ao parâmetro, 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), conforme será demonstrado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 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 determinadas categorias profissionais.

O desiderato foi conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios claros e paritários e claros. Trata-se de um reforço à feição republicana do Estado brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade. A esse respeito, observa Marçal Justen Filho:

*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.<sup>2</sup>*

---

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



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

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

Essa imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais guarda pertinência com as diretrizes constitucionais da economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade.

No que concerne ao necessário controle do *quantum* percebido por agentes públicos, José dos Santos Carvalho Filho adverte:

*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*

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da, *Comentário Contextual à Constituição*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 360.



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

*única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.*<sup>4</sup>

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

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 baseado em vencimentos consiste precisamente na vedação de que ao primeiro sejam acrescidas vantagens pecuniárias extrínsecas de natureza remuneratória. Por exemplo, gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras da mesma natureza.<sup>5</sup>

Na doutrina, Carvalho Filho esclarece o conceito de *vantagens pecuniárias*:

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

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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. São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.<sup>6</sup>*

Há situações nas quais afigura-se legítimo o acréscimo pecuniário à parcela única. Contudo, para que determinada verba ou prestação pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, é indispensável que o fundamento seja o desempenho de atividades extraordinárias, isto é, que não constituam atribuições regularmente desempenhadas pelo agente público.<sup>7</sup>

É o que se extrai das palavras de 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*

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.*, p. 608.

7 SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 685.





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

*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, 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*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.*<sup>8</sup>

Para Hely Lopes Meirelles, as parcelas de caráter indenizatório não são abrangidas pela unicidade do subsídio, mas desde que observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade 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 instituírem.”*<sup>9</sup>

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal repele o pagamento de gratificações que não correspondam a atividades extraordinárias, quando em favor de agentes públicos que percebem subsídio. Nesse sentido:

*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*

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

9 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.



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

*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, § 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 concilia com o modelo unitário de remuneração, nota essencial do regime constitucional do subsídio, a percepção de parcelas adicionais fundadas em acréscimo extraordinário de atribuições ou no caráter verdadeiramente indenizatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

### 3. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS

A Lei Complementar Estadual 106/2003 instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro e previu a possibilidade de instituição da “indenização de transporte”, a ser disciplinada mediante resolução do Procurador-Geral de Justiça (art. 86, *caput*).

O CNMP, ao elencar as parcelas que podem ser validamente acumuladas com o subsídio, incluiu nesse rol verba destinada ao custeio do transporte dos membros do Ministério Público brasileiro (Resolução 9/2016):

*Art. 6º Estão sujeitas ao teto constitucional todas as parcelas remuneratórias, inclusive as vantagens pessoais, exceto as seguintes verbas: I – de caráter indenizatório: a) ajuda de custo para mudança e transporte; b) auxílio-alimentação; c) auxílio-moradia; d) diárias; e) auxílio-funeral; f) indenização de férias não gozadas; g) indenização de transporte; h) licença-prêmio convertida em pecúnia; i) outras parcelas indenizatórias previstas em lei. - Grifo nosso.*

Ambas são normas polissêmicas ou plurissignificativas. É possível, por exemplo, interpretar “indenização de transporte” como a compensação financeira por convocações específicas da Administração Superior. Ilustrativamente, cursos de aprimoramento na sede da Capital, participação extraordinária em Grupo de Trabalho *ad hoc*, reunião estratégica sobre



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

investigações conduzidas pelo GAECO, mutirões de Tribunais do Júri em comarcas distintas *etc.*

Tais atividades justificam a indenização de transporte, porque implicam deslocamento extraordinário, vale dizer, para além da circunscrição territorial de lotação. Assim como as diárias, a indenização de transporte é um corolário das despesas extraordinárias efetuadas.

Todavia, as mesmas normas podem ser interpretadas como um permissivo para que promotores(as) e procuradores(as) venham a ser compensados(as) financeiramente pelo deslocamento diário, usual, rotineiro, que tem como destino o próprio órgão de lotação.

Nesses casos, a indenização se convola em verdadeiro benefício incorporado ao estipêndio, traduzindo um auxílio escamoteado. O percurso efetuado nos dias úteis e plantões para o órgão de execução correlato, no entanto, não pode ser objeto de indenização.

A segunda via interpretativa, assim, há de ser extirpada pelo Supremo Tribunal Federal, dada a sua desconformidade com a natureza essencial do regime jurídico atribuído ao subsídio.

Todavia, em 23.12.2013, tal opção hermenêutica fundamentou a edição da Resolução 1886/2013 do Ministério Público do Estado do Rio de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Janeiro, disciplinando a “indenização de transporte”, a ser fixada mediante ato do Procurador-Geral de Justiça.

O valor mensal da referida “indenização” pode chegar a R\$ 1.010,00 (mil e dez reais) por mês. Conforme consulta efetuada no Portal da Transparência, esse é o montante efetivamente auferido pela maioria dos membros do Ministério Público do Rio de Janeiro<sup>10</sup>.

Trata-se de verba correspondente ao deslocamento pessoal para fins estritamente profissionais, ou seja, valor que supostamente compensa o percurso efetuado do domicílio do agente público para o respectivo órgão de execução (*v.g* Promotoria de Justiça *etc.*).

A rubrica “indenização de transporte” induz à precipitada conclusão de que a sua natureza é de verba indenizatória, como concluiu o Conselho Nacional do Ministério Público no Pedido de Providências 0.00.000.000497/2006-60, no ano de 2006.

Entretanto, sabe-se que a natureza jurídica de um instituto não é atribuída pelo *nomen juris*. O custo do deslocamento diário, na circunscrição territorial de lotação do agente ministerial, é despesa ordinária e rotineira. Disso resulta a incompatibilidade da percepção por agentes públicos que se submetem ao regime constitucional do subsídio.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://transparencia.mprj.mp.br/contracheque/verbas-indenizatorias-e-outras-remuneracoes-temporarias-de-membros-ativos>>. Consulta em: 14/5/2020.



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

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

A propósito, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu medida cautelar para suspender a eficácia de dispositivos que permitiam o pagamento de auxílio-saúde e auxílio ao aperfeiçoamento profissional para membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. O caso originou-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (ADI 5.781/MG), que tem atuado na veladura do princípio republicano e da ordem jurídica.

É crucial analisar a *ratio decidendi* do precedente. Nele, consignou-se que os auxílios questionados não se destinavam a compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício da função e, por não caracterizarem 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*



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

*SAÚDE” A MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.*

*1. O art. 39, § 4.º, 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 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).*

Conforme se vislumbra no artigo 6º da Constituição Federal, o transporte consubstancia direito fundamental, social e difuso, assegurado indistintamente a todos, incumbindo ao Estado a sua promoção. Portanto, as despesas ordinárias com transporte não caracterizam verba indenizatória e, dessa forma, não constituem exceção ao regime constitucional do subsídio.





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

Em suma, o benefício autorizado pela interpretação desvirtuada da LC Estadual 106/03 é inconstitucional, na medida em que descaracteriza o modelo de retribuição em parcela única que consubstancia o regime de subsídio. Em razão do nexo de dependência, a disciplina da Resolução GPGJ 1886/13 há de seguir a mesma sorte. As normas impugnadas malferem o art. 39, § 4º e o art. 128, § 5º, “c”, da Constituição Federal.

Quanto à Resolução 9/2006 do CNMP, também há de ser declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para dela se excluir a opção hermenêutica pela qual se entenda que até mesmo o transporte diário, que se refere ao trajeto ordinário do domicílio para o órgão de execução (lotação do agente público), daria causa à percepção da aludida parcela.

A propósito, se fundamentado no art. 130-A, § 2º, I, da Constituição, o ato emanado do Conselho Nacional do Ministério Público dispensa norma intercalar ou interposta. Quando “[...] editado pelo Conselho no exercício de sua competência constitucional”, “constitui ato primário, sujeito a controle de constitucionalidade, por ação direta, no Supremo Tribunal Federal”<sup>11</sup>. Logo, pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.

---

11 ADI 4263/DF, j. em 25.04.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**4. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

Os pressupostos para a concessão de medida cautelar se verificam. A plausibilidade da tese jurídica articulada nesta peça exordial (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos, porque encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia dos aludidos dispositivos constitucionais ou da respectiva interpretação desconforme à Constituição Federal, serão indevidamente efetuados pagamentos de verbas inconstitucionais em favor de agentes públicos estaduais.

Tais pagamentos consubstanciam dano de **incerta** ou de **difícil** reparação ao Erário, dada a improvável repetibilidade de valores, seja pelo caráter alimentar, seja pela eventual alegação de boa-fé quanto ao recebimento. Ademais, as normas impugnadas:

- (i) desacreditam o sistema constitucional de remuneração por subsídio, fixado em parcela única;
- (ii) acentuam o risco de que a iniciativa inconstitucional venha a ser replicada pelos distintos órgãos do MP brasileiro e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**(iii) agravam a crise fiscal, afetando as receitas em uma conjuntura de queda da arrecadação tributária, impacto econômico originado da Covid-19. Não por acaso, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública (Decreto Legislativo 6/2020) e foi promulgada a EC 106/2020.**

No atual contexto de enfrentamento da pandemia (COVID-19), com a paralisação de setores estratégicos e a necessidade de auxílio estatal em favor dos economicamente desvalidos, o pagamento da verba indenizatória inconstitucional afigura-se ainda mais nocivo ao interesse público, que, por conseguinte, reclama a imediata censura por parte do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, para além da plausibilidade jurídica da tese articulada nesta exordial, urge que seja concedida a medida cautelar vindicada, de modo a suspender a interpretação desvirtuada da *“indenização de transporte”* que está em rota de colisão com os ditames constitucionais. Sobretudo, a Resolução GPGJ 1886/13, emanada da Procuradoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, cujo teor há de ser suspenso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA requer a esse Supremo Tribunal, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, a concessão de medida cautelar para suspender a interpretação das normas e expressões impugnadas que permitam ao MPRJ o pagamento da “indenização de transporte” lastreada no deslocamento habitual de seus membros, medida que haverá de ser oportunamente submetida a referendo do Plenário (Lei 9.868/1999, art. 10, § 3º).

Em seguida, requer sejam colhidas as informações do Procurador-Geral de Justiça, da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado do Rio de Janeiro, ouvindo-se a Advocacia-Geral da União (art. 103, § 3º, da Constituição). Superadas essas fases, pugna pela abertura de vista dos autos para a manifestação da Procuradoria-Geral da República, no prazo legal.

Ao final, postula a procedência do pedido para declarar inconstitucionais:

i) o art. 6º, I, “g” da Resolução 9, de 5 de junho de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, parcialmente, sem redução de texto, a fim de ser eliminada a opção interpretativa pela qual seria possível indenizar membros do MPRJ pelas despesas ordinárias com o transporte diário para o respectivo órgão de execução ou de lotação;



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

ii) a expressão “indenização de transporte” constante do art. 86, caput, da Lei Complementar 106, de 3 de janeiro de 2003, do Estado do Rio de Janeiro, parcialmente, sem redução de texto, de modo a expungir a interpretação segundo a qual se entenda possível indenizar membros do MPRJ pelas despesas ordinárias com o transporte diário para o respectivo órgão de execução ou de lotação;

(iii) por arrastamento, a Resolução GPGJ 1886, de 23 de dezembro de 2013, da Procuradoria-Geral de Justiça do MPRJ, por afronta ao art. 39, § 4º, c/c art. 128, § 5º, “c”, da Constituição Federal.

Brasília/DF, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

SSF