



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 181204/2020

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. 3º, inciso I (a expressão “ou, na forma de auxílio, mediante reembolso do valor despendido pelo Magistrado ou servidor com planos ou seguros privados de assistência à saúde/odontológicos”); o art. 4º, inciso IV e §§ 1º



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

e 2º; e o art. 5º, §§ 2º, 3º e 4º, todos da Resolução 294, de 18.12.2019, do Conselho Nacional de Justiça; (ii) o art. 5º, II (a expressão “*e/ou auxílio saúde*”), da Resolução 207, de 15.10.2015, do CNJ; e (iii) por arrastamento, o Decreto Judiciário 983, de 14.5.2020, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Os dois primeiros diplomas disciplinam o programa de assistência à saúde suplementar e a política de atenção integral à saúde de magistrados e servidores do Poder Judiciário, enquanto o último institui auxílio suplementar à saúde para magistrados e servidores do Tribunal de Justiça de Goiás.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor dos dispositivos contra os quais se dirige a ação:

Resolução 294/2019 do CNJ

Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

I – assistência à saúde suplementar: assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, prestada diretamente pelo órgão ou entidade a qual estiver vinculado o magistrado ou servidor, mediante convênio ou contrato, ou, na forma de auxílio, mediante reembolso do valor despendido pelo Magistrado ou servidor com planos ou seguros privados de assistência à saúde/odontológicos;
(...)

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:

1 Acompanha a petição inicial cópia dos atos impugnados (art. 3º da Lei 9.868/1999).



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

(...)

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.

(...)

§ 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.

Resolução 207/2015 do CNJ

Art. 5º Os tribunais devem, observadas as condições e realidades locais:

(...)

II – prestar assistência à saúde, de forma indireta, por meio de planos de saúde e/ou auxílio saúde, observados padrões mínimos de



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

cobertura que poderão ser fixados pelo CNJ, bem como critérios de coparticipação.

Decreto Judiciário 983/2020 do TJ/GO

O DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, usando de suas atribuições legais e regimentais, e,

CONSIDERANDO a autonomia administrativa do Poder Judiciário, prevista no art. 99, caput, da Constituição Federal de 1988 e art. 41, §1º, da Constituição do Estado de Goiás;

CONSIDERANDO a instituição do programa de assistência à saúde suplementar para magistrados e servidores do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 294, de 18 de dezembro de 2019, a qual estabeleceu o prazo de um ano para regulamentação da matéria nos órgãos do Poder Judiciário do país (art. 6º);

CONSIDERANDO o teor do art. 5º, parágrafo único, da Resolução nº 125/2020, aprovada pelo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça em 13 de maio de 2020;

CONSIDERANDO a disponibilidade orçamentária e financeira para atender a despesa decorrente do presente ato.

DECRETA:

Art. 1º Fixar o valor mensal do benefício de assistência suplementar à saúde, concedido a magistrados e servidores do Poder Judiciário do Estado de Goiás, nos seguintes termos:

- a) Magistrados ativos e inativos: R\$ 1.280,00;*
- b) Servidores ativos e inativos: R\$ 720,00;*
- c) Pensionistas de magistrados: R\$ 560,00;*
- d) Pensionistas de servidores: R\$ 420,00.*

Art. 2º As despesas decorrentes do presente ato serão custeadas com recursos do Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado de Goiás.



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

Art. 3º As providências operacionais para o cumprimento deste ato normativo deverão ser implementadas pela Diretoria-Geral deste Tribunal.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Como se demonstrará, as normas sob testilha violam os arts. 39, § 4º (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única), e 93 da Constituição Federal (competência privativa da União para dispor, por lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, sobre o regime jurídico remuneratório da magistratura nacional).

2. REGIME REMUNERATÓRIO DA MAGISTRATURA E LOMAN

Mantendo o sistema da ordem constitucional pretérita,² reservou o art. 93 da Constituição de 1988 à lei complementar nacional de iniciativa do Supremo Tribunal Federal a disciplina do Estatuto da Magistratura.

Em razão do não exercício da atribuição prevista no preceito constitucional, consolidou-se no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que, até advento da lei complementar por ele prevista, permanece o Estatuto da Magistratura disciplinado pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN (LC 35, de 14.3.1979), que foi recepcionada pela ordem

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de direito constitucional*, 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1.083.



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

constitucional de 1988 (ADI 2.753/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 11.4.2003; ADI 1.985/PE, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 13.5.2005; ADI 4.462/TO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 196, de 14.9.2016; ADI 5.142/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 195, 9.9.2019; entre outros).

Assim, as disposições da LOMAN constituem, por ora, o regime jurídico nacional dos magistrados brasileiros, conforme explica Paulo Gustavo Gonet Branco:

Esse sistema normativo nacional está amparado em duas razões. Em primeiro lugar, o Poder Judiciário é um Poder nacional e, assim, seus membros devem estar submetidos a regras uniformes. Em segundo lugar, é possível vislumbrar que a alternativa de caracterização das normas da LOMAN como meramente programáticas ou não vinculantes para o legislador e judiciário estaduais abriria uma via perigosa para a concessão ilimitada de privilégios e, ao fim e ao cabo, poderia dar ensejo a um quadro instável de “troca institucional de boas vontades” entre os poderes locais, incompatível com a independência assegurada constitucionalmente ao Poder Judiciário.³

Tal compreensão vale para a disciplina das gratificações e parcelas que compõem a remuneração devida aos magistrados, que se encontram arroladas no art. 65 da LOMAN:

Art. 65. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

3 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, obra citada, p. 1084.



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

- I – ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;*
 - II – ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado. (Redação dada pela Lei 54, de 22.12.1986)*
 - III – salário-família;*
 - IV – diárias;*
 - V – representação;*
 - VI – gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral;*
 - VII – gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento;*
 - VIII – gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço, até o máximo de sete;*
 - IX – gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (arts. 78, § 1º, e 87, § 1º), exceto quando receba remuneração específica para esta atividade;*
 - X – gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.*
- § 1º. A verba de representação, salvo quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, integra os vencimentos para todos os efeitos legais.*
- § 2º. É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.*

Trata-se de catálogo insuscetível de ampliação por norma estadual. No ponto, essa Corte tem considerado que direitos e vantagens concedidos a magistrados são enumerados em rol exaustivo (*numerus clausus*) na LOMAN:

(...) o rol inscrito no art. 65 da LOMAN reveste-se de taxatividade, encerrando, por isso mesmo, no que se refere às vantagens pecuniárias titularizáveis por quaisquer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

magistrados, verdadeiro "numerus clausus", a significar, desse modo, que não se legitima a percepção, pelos juízes, de qualquer outra vantagem pecuniária que não se ache expressamente relacionada na norma legal em questão. Precedentes.

(AO 820 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 5.12.2003)

MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 84/1995. LICENÇA PRÊMIO. MAGISTRADO. 1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Interesse da magistratura (art. 102, inc. I, alínea n, da Constituição da República). Precedentes. 2. Pretensão de gozo do direito de licença prêmio adquirido na condição de servidora pública federal (art. 87 da Lei n. 8.112/1990) após a Impetrante passar a integrar a carreira da magistratura trabalhista (Lei Complementar n. 35/1979 – LOMAN). 3. O rol taxativo de direitos e vantagens para a magistratura nacional estatuído no art. 69 da LOMAN não prevê a licença especial ou a licença-prêmio por assiduidade, razão por que não se aplicam aos magistrados as normas que conferem esse mesmo direito aos servidores públicos em geral. Precedentes. 4. Não consta nos autos prova de que lhe teria sido negado o exercício do direito adquirido no primeiro período aquisitivo (14.9.1983 a 13.9.1988). O segundo período aquisitivo (14.9.1988 e 7.1.1992), no qual a Impetrante ainda atuava como servidora pública, não pode ser somado ao tempo de serviço prestado como magistrada, para fins de reconhecimento do direito à licença-prêmio por assiduidade. Não há direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 5. Mandado de segurança denegado.

(AO 482/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 25.5.2011).

No mesmo sentido: MS 23.557/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 4.5.2001; AO 820-AgR/MG, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.12.2003; MS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

27.935-AgR/MT, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, *DJe* de 20.9.2017; RE 1.048.285-AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, *DJe* de 13.10.2017; e MS 32.979-AgR/AL, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, *DJe* de 1º.8.2018.

Devido à unidade de regime jurídico da magistratura nacional, importa haver igualmente unidade de remuneração. As grandes linhas desse estatuto demandam normatização uniforme, o que decorre da própria edição da Lei Complementar 35/1979, como lei orgânica para toda a magistratura nacional. Isso ficou ainda mais claro com a previsão do art. 93 da CF, que exige lei complementar de iniciativa do STF para instituir o Estatuto da Magistratura.

No caso, ao estabelecer as parcelas, verbas ou vantagens suscetíveis de pagamento a magistrados, não previu a LOMAN a possibilidade de percepção de *auxílio saúde* ou de gratificação de natureza análoga, destinada a custear gastos com planos ou seguros privados de assistência à saúde.

3. MODELO UNITÁRIO DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO

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



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

Pretendeu, assim, conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade, entre outros.

Marçal Justen Filho observa, a esse respeito:

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

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

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.⁴

José Afonso da Silva afirma que o regime de subsídio fixado em parcela única, reincorporado à Constituição do Brasil pela EC 19/1998, é de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, tais

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.



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

como as relacionadas no art. 39, § 4º, e aquelas expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional.⁵

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos, federais, estaduais, distritais e municipais guarda pertinência com diretrizes constitucionais como as de economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade. A respeito do necessário controle do *quantum* percebido por agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

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

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.⁶

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O 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 com base em vencimentos está precisamente na vedação de que ao primeiro seja acrescida vantagens pecuniárias extras de natureza remuneratória (como gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de idêntico caráter).⁷

Acerca do conceito de *vantagens pecuniárias*, Carvalho Filho esclarece:

(...) 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.

⁷ FURTADO, Lucas Rocha, *Curso de direito administrativo*, 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.



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

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.⁸

Há situações, contudo, nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única. É indispensável, para que determinada verba ou prestação pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, que tenha fundamento no desempenho de atividades extraordinárias ou que decorra de indenização por aquilo que não constitua atribuição regular desempenhada pelo servidor.⁹

A esse respeito, Maria Sylvia Zannella di Pietro observa:

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

⁸ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos, obra citada, p. 608.

⁹ SILVA, José Afonso da, obra citada, p. 685.



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

(...)

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.*¹⁰

Para Hely Lopes Meirelles, não estão abrangidas pela unicidade do subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais verbas observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade 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.”*¹¹

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

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL

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

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



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

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.)

Desse modo, somente se legitima perante o modelo unitário de remuneração que caracteriza o regime constitucional do subsídio a percepção de parcelas adicionais que tenham fundamento em acréscimo extraordinário de atribuições e responsabilidades ou tenham nítido caráter indenizatório, entendidas assim as verbas que se destinem a compensar o beneficiário por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

despesas extraordinárias efetuadas para viabilizar o exercício de funções do cargo (mas que não sejam inerentes a esse), de que são exemplo clássico as diárias e o transporte para fazer face a custos de deslocamentos eventuais no interesse do serviço.

4. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

Com o escopo de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Judiciário e zelar pela promoção, proteção e preservação das condições de saúde de seus membros e servidores, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, por meio da Resolução 207/2015, a política de atenção integral à saúde desses agentes.

Entre as medidas e ações em saúde a cargo dos tribunais, referido diploma previu, no capítulo III, ao lado da manutenção de unidades de saúde na estrutura administrativa daqueles órgãos, a possibilidade de prestação de assistência à saúde de forma indireta, em especial, por meio do chamado *auxílio saúde* (art. 5º, II).

A parcela foi recentemente pormenorizada pelo CNJ, ao editar a Resolução 294/2019, por meio da qual regulamentou o programa de assistência à saúde suplementar de magistrados e servidores. Esse último ato previu, no art. 3º, I, a possibilidade de instituição do auxílio saúde para



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

“reembolso do valor despendido pelo Magistrado ou servidor com planos ou seguros privados de assistência à saúde/odontológicos”.

No art. 4º, afirmou o caráter indenizatório da parcela (inciso IV), limitou sua percepção por *“beneficiário que não receber qualquer tipo de auxílio custeado, ainda que em parte, pelos cofres públicos”* (§ 1º), e deixou a cargo dos tribunais a escolha entre instituir o referido auxílio ou prestar a saúde suplementar por alguma das outras formas ali previstas – prestação direta ou mediante contratação de operadora de plano de saúde privado (§ 2º).

Finalmente, nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 5º, previu a Resolução 294/2019 a elaboração de tabelas de reembolso das referidas despesas, limitando-as a 10% do subsídio do magistrado, incluído nesse montante os gastos com dependentes.

Com fundamento em tais disposições, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás editou, em 14.5.2020, o Decreto Judiciário 983/2020, por meio do qual implementou naquela unidade federada o pagamento de benefícios mensais para magistrados, servidores e pensionistas, a título de assistência suplementar à saúde, consubstanciado em parcelas pecuniárias de 420 a 1.280 reais.

Como dito, em conformidade com a ordem constitucional vigente, sobretudo a partir da promulgação das ECs 19/1998 e 45/2004, para que a



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

percepção de gratificações, adicionais, verbas ou parcelas extras de caráter pecuniário seja cumulável com modelo constitucional unitário de remuneração por subsídio, exige-se o desempenho de tarefas extraordinárias, distintas daquelas ínsitas às funções do agente público ou membro de Poder.

Na linha que a Procuradoria-Geral da República tem sustentado, em ações de controle concentrado ainda pendentes de julgamento,¹² despesas ordinárias com a saúde feitas por agentes públicos, ainda que indevidamente denominadas por lei como de natureza indenizatória, inserem-se na proibição de acréscimo pecuniário contida no art. 39, § 4º da Constituição, uma vez que não têm relação direta com o exercício da função e merecem ser custeadas pela remuneração do servidor.

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

A propósito, concedeu o Ministro Roberto Barroso medida cautelar na ADI 5.781/MG, para suspender a eficácia de dispositivos que permitiam o

12 Nesse sentido: ADIs 5.407/MG (Rel. Min. Alexandre de Moraes), 5.781/MG (Rel. Min. Roberto Barroso), 5.921/PE (Rel. Min. Marco Aurélio), e ADPF 445/MT (Rel. Min. Rosa Weber).



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

pagamento de auxílio-saúde e auxílio ao aperfeiçoamento profissional aos membros do MP do Estado de Minas Gerais. Consignou na decisão que os auxílios em questão, por não se destinarem a compensar despesas efetuadas no exercício da função e, assim, não caracterizarem verbas indenizatórias, estão sujeitos à proibição contida no art. 39, § 4º, da Constituição:

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

1. O art. 39, § 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. Excetua-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 nexo 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.



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

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 de 14.2.2018).

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

Em suma, consoante demonstrado, os benefícios admitidos pelas disposições ora questionadas das Resoluções 294/2019 e 207/2015 do CNJ – e implementado no Estado de Goiás pelo Decreto Judiciário 983/2020 –, descaracterizam o modelo de retribuição em parcela única que consubstancia o regime do subsídio, além de não encontrarem amparo legal na LOMAN.

Logo, as mencionadas normas objeto desta ação malferem os arts. 39, § 4º, e 93 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

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

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de, enquanto não suspensa a eficácia das normas, poderem ser adotados atos normativos por diversos tribunais de justiça para implementar o pagamento indevido de verba pecuniária inconstitucional a magistrados estaduais, por meio de portarias ou atos internos editados com fundamento nos dispositivos ora impugnados das Resoluções 294/2019 e 207/2015 do CNJ.

Apenas no TJ/GO, o benefício instituído por meio do decreto judiciário impugnado – editado com fundamento expresso nos referidos atos do CNJ –, acarretou um **custo mensal aproximado de 6 milhões de reais**, com o auxílio saúde pago a magistrados, servidores e pensionistas.¹³

Tais pagamentos consubstanciam dano de **incerta** ou de **difícil** reparação ao erário estadual, dada a improvável repetibilidade de valores.

13 Cf.: < <https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional/centro-de-comunicacao-social/17-tribunal/19779-tjgo-cumpre-resolucao-do-cnj-e-institui-programa-de-assistencia-a-saude> >; < <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/05/15/em-meio-a-pandemia-tj-go-institui-auxilio-saude-de-r-12-mil-a-juizes.ghtml> >; < <https://www.correioprevidencia.com.br/justica-direito/tjgo-aprova-pagamento-de-auxilio-saude-de-r-1-280-para-desembargadores-e-juizes/> >; acesso em 20.5.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ao estimular outros órgãos do Judiciário nacional a implementarem a referida parcela, as disposições dos atos impugnados do CNJ desacreditam o sistema constitucional de remuneração por subsídio, fixado em parcela única, **agravando a crise fiscal e afetando negativamente as receitas estaduais em uma conjuntura de queda de arrecadação, em decorrência dos impactos econômicos do surto de epidemia nacional do novo coronavírus (Covid-19).**

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das disposições ora questionadas das Resoluções 294/2019 e 207/2015 do Conselho Nacional de Justiça e, por arrastamento, do Decreto Judiciário 983/2020 do TJ/GO.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

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



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

Em seguida, que se colham as informações do Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal de Justiça de Goiás e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar inconstitucionais (i) a expressão “*ou, na forma de auxílio, mediante reembolso do valor despendido pelo Magistrado ou servidor com planos ou seguros privados de assistência à saúde/odontológicos*”, constante do art. 3º, I; o art. 4º, IV e §§ 1º e 2º; e o art. 5º, §§ 2º, 3º e 4º, da Resolução 294/2019; (ii) a expressão “*e/ou auxílio saúde*”, constante do art. 5º, II, da Resolução 207/2015, ambas do Conselho Nacional de Justiça; e (iii) por arrastamento, o Decreto Judiciário 983/2020, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO