



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

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

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 290302/2020**

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) a expressão “ou livre escolha do assistido”, contida no art. 2º da Lei 5.549, de 23.1.2006, do Estado do Piauí, que “*institui o Programa de Assistência aos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Piauí*”; (ii) o art. 1º, §§ 2º (a expressão “ou livre escolha do assistido”) e 3º, e os arts. 6º, 7º e 8º da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Resolução 9, de 2.3.2017; e (iii) a Resolução 24, de 13.12.2019, ambas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. As normas disciplinam a concessão de vantagem pecuniária para custeio de plano privado de assistência à saúde aos membros e integrantes do corpo funcional da corte de contas piauiense.<sup>1</sup>

## 1. OBJETO DA AÇÃO

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

### *Lei 5.549/2006, do Piauí*

*Art. 2º O PASTC destina-se a prestar assistência à saúde do servidor, compreendendo assistência médica, hospitalar e odontológica, prestada diretamente pelos médicos e dentistas integrantes do quadro do TCE/PI ou, ainda, mediante convênio, contrato ou livre escolha do assistido.*

### *Resolução 9/2017, do TCE/PI*

*Art. 1º O Programa de Assistência à Saúde dos servidores e membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí tem como finalidade proporcionar aos servidores e membros a manutenção de níveis elevados de saúde física e mental, favoráveis ao pleno exercício de suas atribuições e responsabilidades.*

*(...)*

*§ 2º A assistência será prestada diretamente pelos médicos, dentistas ou outros profissionais de saúde integrantes do quadro do TCE-PI*

1 Acompanham esta petição inicial cópia dos atos impugnados (art. 3º da Lei 9.868/1999), bem como de peças do PA 1.00.000.015474/2020-52, instaurado a partir de representação da Subprocuradora-Geral da República Elizeta Maria de Paiva Ramos, Corregedora-Geral do Ministério Público Federal.



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

*ou, ainda, mediante convênio, contrato ou livre escolha do assistido.*

§ 3º *A livre escolha do assistido tratada no parágrafo anterior limita-se à opção quanto ao plano de saúde.*

(...)

Art. 6º *Para fazer jus ao reembolso disciplinado no art. 8º, o servidor ou membro deverá requerer sua inscrição junto à Diretoria Administrativa do Tribunal, munido dos documentos abaixo relacionados, que deverão ser anualmente reavaliados, sob pena de exclusão:*

*I – cópia da última Declaração Anual do Imposto de renda;*

*II – comprovação de união estável;*

*III – comprovante de matrícula dos filhos estudantes, com idade entre 21 e 24 anos, em cursos regulares de 3º grau;*

*IV – laudo médico, quando se tratar de filho inválido;*

*V – termo de guarda, quando se tratar de menor previsto no inciso IV, do art. 4º;*

*VI – Certidão de Registro Civil dos dependentes.*

Art. 7º - *O servidor ou membro escolherá livremente o plano de saúde a que quiser aderir, bem assim os planos e serviços por este oferecidos.*

Art. 8º - *O Tribunal reembolsará o servidor através de crédito a ser feito em folha de pagamento no percentual correspondente a noventa por cento do valor pago, limitado a R\$ 1.000,00 (um mil reais).*

*Parágrafo único: Aos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores será devido o valor mensal fixo de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais).*

**Resolução 24/2019, do TCE/PI**

Art. 1º *O parágrafo único do art. 8º da Resolução nº 09/2017, de 02 de março de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Parágrafo único. Aos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores será devido valor mensal fixo equivalente a 10% de*



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

*seus respectivos subsídios, conforme limite disposto no §3º do art. 5º do Ato Normativo nº 0006317-77.2019.2.00.000000 do Conselho Nacional de Justiça.*

*Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 01 de janeiro de 2020.*

As normas sob testilha violam os **arts. 37, X** (reserva de lei formal específica para a disciplina remuneratória de agentes públicos), e **39, § 4º** (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única), da Constituição Federal.

**2. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA**

Editadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, as Resoluções 9/2017 e 24/2019, nos dispositivos questionados nesta ação, exorbitam da esfera meramente regulamentar e invadem o campo constitucionalmente reservado ao Poder Legislativo pelo art. 37, X, da Constituição Federal.

Consoante se demonstrará, os atos inovam na disciplina do regime remuneratório de agentes públicos, ao instituírem vantagens pecuniárias mensais fixas, em cumulação ao subsídio.

Após a Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, a disciplina constitucional da remuneração de servidores e agentes públicos passou a exigir a edição de lei formal específica, consoante estabelece o art. 37, *caput* e *inc. X*, da Lei Fundamental brasileira.



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

Por inovarem o regramento jurídico estadual, instituindo adicionais que representam verdadeiras parcelas de natureza remuneratória, as normas dos atos questionados podem ser cotejadas diretamente com o texto constitucional, sendo passíveis de impugnação pela via da ação direta.

De toda forma, ainda que se entendesse pelo caráter secundário das resoluções do TCE/PI, na hipótese de procedência do pedido quanto à Lei 5.549/2006, aquelas também cairiam, ainda que por arrastamento. De modo que a inclusão delas no pedido é providência que revela apenas cautela.

**3. RESERVA DE LEI ESPECÍFICA PARA DISCIPLINA  
REMUNERATÓRIA DE AGENTES PÚBLICOS**

A partir do advento da Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, foi reformulada a regência da remuneração de agentes públicos, que passou a ser submetida exclusivamente ao domínio normativo da lei de caráter formal:

*Art. 37. (...)*

*X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*

A propósito da reserva legal para a disciplina remuneratória do funcionalismo público, já reconheceu o Supremo Tribunal Federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

*– O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas quanto a sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. – O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos.*

(ADI 2.075/RJ-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.6.2003 – grifo nosso)

Sobre a exigência de lei para fixar ou alterar remuneração ou subsídio, assevera Luciano de Araújo Ferraz:

*O primeiro comando do dispositivo determina que a fixação ou alteração da remuneração e do subsídio depende de **lei específica** (de cada entidade da Federação), observada a iniciativa privativa (do processo legislativo) em cada caso. A necessidade de lei para fixação ou alteração dos valores pagos pelo exercício de cargo público tornou-se explícita (princípio da reserva legal), pois é certo que descabe aos demais Poderes, que não têm função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos (Súmula 339, STF).*

*Mas a lei que fixa ou majora os valores agora deve ser específica, ou seja, trata-se de lei ordinária (art. 59, III, CR), porém com **conteúdo***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*exclusivamente voltado à finalidade de estipular parâmetros de retribuição pecuniária (...). (grifo nosso.)<sup>2</sup>*

A jurisprudência do STF, há muito, pacificou-se em ser atribuição do legislador dispor sobre o tema.<sup>3</sup> Com base nessa compreensão, destacou o Ministro Carlos Velloso, na ADI-MC 492/DF (DJ, 1º.7.1992), que “*a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração assentam-se na lei, mesmo porque legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (C.F., art. 37)*”.

Fixação de subsídios ou de parcelas pecuniárias devidas em decorrência do desempenho regular de atividades institucionais ordinárias por membros da magistratura de contas, mediante atos infralegais editados no âmbito da respectiva instituição, esbarra na reserva absoluta de lei formal específica, imposta pelo art. 37, X, da CF, com redação da EC 19/1998.

2 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, X. In: *Obra citada*, p. 858.

3 Aprovadas a partir de precedentes bem anteriores às normas impugnadas nesta ação, as Súmulas 339 e 679 do STF já confirmavam a necessidade de lei formal para disciplinar remuneração de agentes públicos, confira-se: “339 - Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”; e “679 - A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

#### 4. MODELO UNITÁRIO DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO

A EC 19/1998 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o *subsídio* como forma de remunerar certas categorias desses trabalhadores. Pretendeu conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado 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.<sup>4</sup>*

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>*

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 reside 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).<sup>7</sup> 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. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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.*  
(...)

*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*

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**

*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 de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.<sup>10</sup>*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para Hely Lopes Meirelles, não são abrangidas pela unicidade do subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais verbas observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade 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>11</sup>

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal tem afirmado a 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 FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.  
(...)

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



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

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 de 24.4.2008)

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 25.8.2006)

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 despesas extraordinárias efetuadas para viabilizar o exercício de funções do cargo (mas que não sejam inerentes a esse), de que são exemplo clássico as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

diárias e o transporte para fazer face a custos de deslocamentos eventuais no interesse do serviço.

Como bem destacou o Ministro Roberto Barroso na ADI 5.781/MG, a compatibilidade com o modelo unitário de remuneração por subsídio demanda um juízo de extraordinariedade das gratificações, configurando-se seu teor indenizatório apenas *“quando presente a finalidade de compensação do agente por despesas não cotidianas efetivamente atreladas ao estrito cumprimento da respectiva função pública”* (DJe de 14.2.2018).

## 5. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

Ao instituir o Programa de Assistência aos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, a Lei estadual 5.549/2006 previu a possibilidade de a assistência à saúde ser efetivada mediante *“livre escolha do assistido”* (art. 2º).

Apesar da imprecisão da norma, é razoável inferir-se que o seu intuito precípua foi o de possibilitar a compensação de gastos com saúde realizados por servidores e membros da referida corte de contas.

Tal intenção foi confirmada com a edição da Resolução 9/2017 do TCE/PI, que estabeleceu, no art. 1º, §§ 2º e 3º, e nos arts. 6º, 7º e 8º, a disciplina do reembolso de gastos com a contratação de planos privados de assistência à saúde por servidores, conselheiros, conselheiros substitutos e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

procuradores de contas, em valores mensais de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais).

Finalmente, com a Resolução 24/2019, a verba em questão foi transformada em *parcela mensal fixa*, no valor de 10% dos subsídios dos conselheiros, conselheiros substitutos e procuradores de contas do TCE/PI.

Conforme esta Procuradoria-Geral da República tem sustentado em ações de controle concentrado ainda pendentes de julgamento,<sup>12</sup> 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.

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

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**

A propósito, concedeu o Ministro Roberto Barroso medida cautelar na mencionada ADI 5.781/MG para suspender a eficácia de dispositivos que permitiam o pagamento de auxílio-saúde e auxílio ao aperfeiçoamento profissional aos membros do MP do Estado de Minas Gerais.

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

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

*1. O art. 39, § 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*



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

*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.*

*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, o benefício concedido pelas disposições questionadas da Lei 5.549/2006 – possibilidade de reembolso de despesas de agentes públicos com instituições privadas de assistência à saúde – é inconstitucional por descaracterizar o modelo de retribuição em parcela única que consubstancia o regime do subsídio (CF, art. 39, § 4º).

Quanto às disposições atacadas das Resoluções 9/2017 e 24/2019 do TCE/PI, além de incompatibilidade com o subsídio, há a inconstitucionalidade



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

formal, por invasão do campo reservado exclusivamente ao legislador pelo art. 37, X, da Lei Maior.

É que os atos infralegais estabeleceram um adicional fixo a ser pago mensalmente, de forma não prevista na norma legal, razão pela qual a parcela foi instituída com usurpação de competência legislativa.

Há, portanto, ofensa aos arts. 37, X, e 39, § 4º, da Constituição.

**6. PEDIDO CAUTELAR**

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

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da circunstância de, enquanto não suspensa a eficácia das normas, continuarem a ser efetuados pagamentos indevidos de verbas inconstitucionais a servidores e membros do TCE/PI.

No atual contexto de enfrentamento da epidemia da Covid-19, com queda substancial da arrecadação dos Estados, decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal para a população mais carente de recursos, o pagamento de verbas pecuniárias



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

inconstitucionais afigura-se ainda mais prejudicial ao interesse público e **reclama a imediata censura por parte do Supremo Tribunal Federal.**

Portanto, 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 a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas estaduais questionadas.

## 7. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que o Supremo Tribunal Federal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham as informações do Tribunal de Contas, da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado do Piauí, 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 a inconstitucionalidade (i) da expressão “*ou livre escolha do assistido*”, contida no art. 2º da Lei 5.549/2006, do Estado do Piauí; (ii) do art. 1º, §§ 2º (a expressão “*ou livre escolha do assistido*”) e 3º, e arts. 6º, 7º e 8º da Resolução



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

9/2017; e (iii) da Resolução 24/2019, ambas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Brasília, data da assinatura digital.

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

AMO