



PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.00001/2019-07

Relator: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho  
Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pernambuco  
Requerido: Ministério Público do Estado de Pernambuco

## DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado pelo **Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pernambuco** em desfavor do **Ministério Público do Estado de Pernambuco**.

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

Apontou, nesse sentido, que o Ministério Público do Estado de Pernambuco criou, por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 381/2018, o benefício do auxílio-saúde, posteriormente regulamentado pela Resolução PGJ nº 017/2018, que, além de fixar o benefício no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), previu sua eficácia retroativa a 1º de março de 2018.



Argumentou que, conquanto criado em obediência ao princípio da legalidade formal, o benefício se afigura injusto para com a população brasileira, que é obrigada a viver com pouco e a arcar com os prejuízos de seguidos déficits fiscais, o que fere os princípios da moralidade e da impessoalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

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

Acrescentou, ainda, que os atos administrativos de ordenação das despesas com base na lei recentemente aprovada acarretam severos danos ao erário público e vão de encontro às razões que justificaram a decisão proferida pelo Min. Luiz Fux, qual seja, o equacionamento das contas públicas para viabilizar o pagamento dos subsídios com o reajuste.

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

No mérito, requereu a declaração de nulidade da *“da Resolução PGJ nº 017/2018 e dos atos administrativos de pagamento de todo e qualquer benefício criado/reajustado após a revogação pelo STF do auxílio-moradia, em 26/11/2018, desde que seja constatado que se refere a verba substitutiva do auxílio-moradia ou que a verba*



*tenha caráter remuneratório”, bem como que seja encaminhada cópia da decisão à Procuradoria-Geral da República para que seja avaliada a eventual instauração de controle de constitucionalidade da lei estaduais que criaram ou reajustaram os referidos benefícios.*

É o relatório. Decido.

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

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

Art. 43. Compete ao Relator:

(...)

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

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

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

De fato, o Ministro Luiz Fux, em 26 de novembro de 2018, nos autos



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

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

Ocorre que, com o aparente intuito de burlar a decisão proferida nos autos da AO 1.773, o Ministério Público do Estado de Pernambuco publicou, em 19 de dezembro de 2018, a Resolução PGJ nº 17/2018, regulamentando o pagamento mensal de auxílio-saúde aos seus membros, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Resta claro que a implementação da verba se deu como forma de substituição ao auxílio-moradia cessado. O auxílio-saúde foi acrescentado à Lei Orgânica do MPPE (LC nº 12/1994) em 9 de janeiro de 2018 por meio da LC nº 381/2018, mas somente após a cessação do auxílio-moradia pela Suprema Corte que a Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco regulamentou a matéria e implementou de fato o pagamento da verba.

Tal fato por si só demonstra cabalmente a vontade do *parquet* requerido em buscar meios, ainda que com contornos legais, de ver repostos, ainda que minimamente, o valor subtraído pelo não mais recebimento do auxílio-moradia.



Mas para que não parem quaisquer dúvidas quanto ao intuito do *parquet* pernambucano, um fato ocorrido em 2016 deve ser trazido aos autos.

Teve ampla divulgação nas mídias<sup>1</sup> um áudio que teria sido gravado para um grupo de membros do Ministério Público de Pernambuco no Whatsapp, em que o Promotor de Justiça Francisco Dirceu Barros, candidato à época ao cargo de Procurador-Geral de Justiça, propõe a implementação de auxílio-saúde como substituto do auxílio-moradia, em virtude da proximidade do julgamento da matéria pelo STF. Transcrevo trecho da fala:

Em forma concisa, **seria um gatilho no auxílio-saúde para uma eventual caída do auxílio moradia, a gente colocar esse mesmo valor que já está no orçamento, nós temos lastro orçamentário pra isso, e aí no próximo ano a gente substituiria o auxílio-moradia pelo auxílio-saúde, (...) e aí a gente não colocaria nem valor pra não dar esse escândalo todo social, era dizer que podia ser estipulado por ato administrativo de acordo com o orçamento do Ministério Público.**

É uma ideia que precisamos, eu preciso ouvir a opinião de vocês porque eu acho que nós temos que nos mobilizar, começar a nos preocupar com esse tema, salvo a hipótese de sermos pegos de surpresa nesses próximos meses, porque até março esse auxílio-moradia vai ser votado, e a gente, repito, não tem como prever como será o julgamento. **Então é melhor a gente se preparar logo para uma hipótese pior.**

Francisco Dirceu Barros assumiu o cargo de Procurador-Geral de Justiça em fevereiro de 2017 e, **curiosamente, todo o plano montado se concretizou**, pois, o projeto de lei existente, proposto em junho de 2014 (PL 2048/2014), só foi impulsionado a partir do final de dezembro de 2017, havendo

<sup>1</sup> <https://www.folhape.com.br/politica/politica/blog-da-folha/2016/11/21/BLG,1023,7,509,POLITICA,2419-MEMBRO-MPPE-SUGERE-JEITINHO-PARA-EVENTUAL-FIM-AUXILIO-MORADIA.aspx>



sido sancionado em 8 de janeiro de 2018.

**Já a Resolução PGJ nº 17/2018, que regulamentou o pagamento do auxílio-saúde, foi publicada por Francisco Dirceu Barros em 19 de dezembro de 2018, logo após a decisão do Ministro Luiz Fux que reconheceu a impossibilidade do recebimento do auxílio-moradia pelos membros do MP.**

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

**Pior: tudo indica que, mantido o *script* descrito no áudio, este valor inicial de quinhentos reais teria sido estipulado “para não dar esse escândalo todo social”, podendo em seguida, com base no orçamento de 2019, ser majorado para montante superior.**

Devo lembrar que o pagamento de remuneração por meio de subsídio, em parcela única, é fruto de uma demanda da própria categoria, que buscava unificar vencimentos e eliminar distorções. À época da edição da Emenda Constitucional nº 19, o debate se dava justamente porque cada órgão do Judiciário e do Ministério Público criava seu próprio sistema remuneratório, com verbas e auxílios diversos e sem parâmetro de simetria nacional.

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

“§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de



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

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

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

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

Não obstante a irregularidade constatada, a matéria enseja ainda uma análise um pouco mais detalhada.

Com efeito, e sem esgotar a análise da matéria, a Emenda Constitucional nº 19/1988, responsável pela denominada reforma administrativa, dentre outras, trouxe alterações no sistema constitucional remuneratório, com a previsão do pagamento obrigatoriamente **por meio de**



**subsídio** para os detentores de poder, de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais:

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

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

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

Partindo desse entendimento, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.921, tendo por objeto exatamente a constitucionalidade do auxílio-saúde na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco.





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

Ainda quanto ao caráter indenizatório da verba, tramita também no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.781, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que a Procuradoria-Geral da República questiona a constitucionalidade de normas que tratam do pagamento de auxílio aperfeiçoamento profissional e do auxílio saúde aos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Em medida cautelar, o Ministro relator determinou a suspensão da eficácia da norma impugnada pela inexistência do caráter indenizatório de referidas verbas.

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

Por fim, resta ainda uma observação.

**É de conhecimento amplo que diversas unidades do Ministério Público estão adotando o mesmo subterfúgio de criação ou majoração de**



### **verbas como substitutos ao auxílio-moradia cessado.**

Assim, para se evitar nova tentativa de burla à decisão exarada nos autos da AO 1.773, e primando pela observância dos princípios insculpidos no art. 37 da CF que regem toda a Administração Pública, **devem ser suspensos o pagamento de toda e qualquer verba instituída ou majorada após referida decisão da Suprema Corte.**

Pelo exposto, **CONCEDO** a liminar requerida para suspender o pagamento de toda e qualquer verba a membros do Ministério Público do Estado de Pernambuco que venha a ser instituída ou majorada após 26 de novembro de 2018, ou mesmo relativa a valores atrasados, e ainda que com respaldo em lei estadual, até julgamento final pelo Plenário deste CNMP.

Notifique-se o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, nos termos do art. 141 c/c o art. 126 do RICNMP, preste as informações que entender pertinentes.

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

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

Considerando a identidade de objeto da demanda com o Procedimento de Controle Administrativo nº 1.0002/2019-52, apense-se aqueles autos ao presente, em virtude da ordem das distribuições, para que a tramitação



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

somente ocorra neste, colacionado cópia da decisão liminar daquele procedimento a este.

Encaminhe-se os autos à reatuação para inclusão de todos os Ministérios Públicos como parte requerida.

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

Brasília-DF, 4 de janeiro de 2019.

**LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO**

Conselheiro Relator

*Assinado digitalmente*



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**Ofício nº 32/2019/GAB/CLF-CNMP**

Brasília-DF, 4 de janeiro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor  
**FRANCISCO DIRCEU BARROS**  
Procurador-Geral de Justiça  
Ministério Público do Estado de Pernambuco

**Assunto: Procedimento de Controle Administrativo nº 1.0001/2019-07**

Senhor Procurador-Geral de Justiça,

Cumprimentando-o, encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia da Decisão proferida nos autos do procedimento em epígrafe.

Aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO**  
Conselheiro Nacional do Ministério Público  
*Assinado digitalmente*



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**Ofício nº 33/2018/GAB/CLF-CNMP**

Brasília-DF, 4 de janeiro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor

**BRUNO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA**

Presidente

Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Pernambuco

**Assunto: Procedimento de Controle Administrativo nº 1.00001/2019-07**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia da decisão proferida nos autos do procedimento em epígrafe, intimando-lhe de seus termos.

Aproveito o ensejo para reiterar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO**

Conselheiro Nacional do Ministério Público

*Assinado digitalmente*