



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO PAULO**

**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**

**14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**SENTENÇA**

Processo nº:

**1062542-72.2023.8.26.0053 - Ação Civil Pública**

Requerente:

**Adusp Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo Adusp**

Requerido:

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP e outro**

Vistos.

**Adusp Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo Adusp**, qualificado(a)(s) na petição inicial ou em documento(s) com ela exibido(s) [instrumento(s) de mandato], ajuizou(aram) ação de conhecimento afeta a processo de rito comum em face de **SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV e UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP**, alegando que: tem legitimidade para integrar o polo ativo da ação nos termos do artigo 8º, III, da Constituição Federal, bem como para propor ação civil pública, tendo em vista ser entidade sindical representativa da categoria docente da Universidade de São Paulo, conforme o artigo 4º de seu estatuto; trata a ação de "*pedido de concessão do benefício denominado 'auxílio-saúde' a todos os servidores da parte ré, visto que o subsídio foi implantado somente aos funcionários e docentes na ativa*"; por meio da Resolução n. 8.358/2022, em "*24 de fevereiro de 2023, foi instituído o benefício do auxílio-saúde USP, um subsídio pago mensalmente para custear despesas com planos de assistência médica dos servidores docentes e técnico-administrativos da universidade*" ativos e que "*possuam planos de assistência médica à saúde devidamente registrados na Agência de Saúde Suplementar (ANS) ou contribuintes do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (Iamspe)*"; o "*valor do benefício não é incorporável aos*



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*vencimentos do servidor e está limitado ao plano básico, mas o beneficiário pode optar por planos mais caros, desde que complemente a diferença de valor"; "a Universidade não estendeu o auxílio aos aposentados(as) e pensionistas, violando uma série de princípios e normas constitucionais que permitem a extensão do benefício", tal como os artigos 5º, caput, e 196 da Constituição Federal, o artigo 230 da Lei Federal n. 8.112/1990 e artigo 1º do Decreto Federal n. 4.978/2004, estes últimos aplicáveis ao caso diante do princípio da igualdade substancial; "a jurisprudência que excepciona o pagamento de verbas indenizatórias a aposentados(as) se volta a fatos decorrentes do exercício da função, diferentemente da verba indenizatória que decorre da real necessidade dessa despesa para a manutenção da saúde e da vida, como no caso. Ademais, a ausência de autorização legal para a concessão aos aposentados, às aposentadas e pensionistas não justifica a exclusão, eis que reforçaria a quebra de isonomia, em especial para a parcela da categoria que se encontra na fase da vida com a maior necessidade de amparo e assistência à saúde"; ademais, "o auxílio-saúde não se acha associado diretamente ao exercício do cargo ou emprego, como o são os auxílios alimentação e transporte, por exemplo", estando mais associado às "necessidades dos servidores inativos"; "a abrangência subjetiva do benefício, e seu alcance, depende, exclusivamente, do ato instituidor, que deve contemplar, em pé de igualdade, os servidores ativos e aposentados, principalmente ao tratar da Universidade, que possui autonomia orçamentária, nos termos do artigo 207 da Constituição Federal"; "o critério que impera para o reconhecimento do auxílio saúde também a aposentados e pensionistas passa pelo princípio da isonomia e razoabilidade da ideia reparatória"; "o auxílio-saúde não se inclui no conceito de despesa de pessoal de que trata o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal"; trata-se de "verba de natureza indenizatória, mas de caráter diverso das verbas indenizatórias tradicionais", pois "sem vínculo ao exercício da função" e relacionadas a "circunstâncias individuais e pessoais do servidor"; e subsidiariamente, deve o benefício ser concedido aos servidores com paridade, nos termos do artigo 40, § 8º da Constituição Federal, sendo redação pela Emenda Constitucional n. 41/2003. Pediu(ram), em consequência, a condenação da parte ré a conceder auxílio-saúde a todos os servidores, incluídos os aposentados e pensionistas, "desde a data de sua implantação, retroativo a fevereiro de 2023" e, subsidiariamente, a concessão do benefício ao servidores aposentados e pensionistas inativos com paridade. Requereu(ram), ainda, a concessão de tutela provisória para idêntico fim.*

Instruiu(íram) a petição inicial com os documentos de fls. 20/113.

Intimada (fls. 115 e 121), veio a Universidade ré a se manifestar sobre a liminar



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

(fls. 122/132), juntando documentos (fls. 133/165).

O Ministério Público manifestou-se (fls. 169/172), afirmando a desnecessidade de sua intervenção neste feito.

A tutela provisória requerida foi deferida parcialmente pela decisão de fls. 173/176 para determinar "*o pagamento de auxílio-saúde aos aposentados e pensionistas com direito à paridade, observadas a respeito as condições e exigências constantes na Resolução n. 8.358/2022 que não conflitem com a condição de inativo e/ou pensionista*", contra o que a parte autora opôs agravo de instrumento, recurso que não foi provido (fls. 737/743). Ademais, contra referida decisão, a Universidade ré ingressou com pedido de suspensão de liminar (fls. 488/724), o que se concedeu (fls. 458/462).

Citada (fls. 121), a Universidade ré ofereceu contestação (fls. 181/207), aduzindo que: o sindicato não tem legitimidade para representar todos os servidores, mas somente os docentes; nos termos da Lei Complementar Estadual n. 1.010/2007 e do Decreto Estadual n. 52.046/2007, é a SPPREV parte legítima quanto a pensionistas; tal como consta no artigo 4º da Resolução n. 8.385/2022, o benefício tem caráter indenizatório, apenas sendo devido "*quando há um dispêndio de valores com serviços de plano de saúde particulares*"; o referido benefício foi instituído após um "*processo de elaboração de um estudo atuarial detalhado*", conforme o edital n. 1/2023-RUSP, avaliação técnica e financeira pela Comissão de Patrimônio e Orçamento e pela Comissão de Legislação e Recursos; equipara-se o presente caso ao do benefício de vale-alimentação, sobre o qual trata a Súmula Vinculante de n. 55 (STF); "*nos autos do Recurso Extraordinário n. 710293/SC, [...] o Pretório Excelso entendeu que a vedação da Súmula Vinculante 37 se estende a qualquer outra verba da mesma espécie*"; tendo em vista os artigos 2º e 207 da Constituição Federal, "*não cabe ao Poder Judiciário executar política pública de recursos humanos, substituindo o administrador público para conceder um benefício a uma categoria, quando não há norma legal ou constitucional que indique obrigatoriedade dessa medida*"; "*o benefício não encobre reajuste amplo e indistinto aos servidores e não se incorpora aos vencimentos*", além de não constituir "*base de cálculo para contribuições previdenciárias*"; "*a inclusão de aposentados e pensionistas no benefício do auxílio saúde amplia o número de beneficiários, gerando um impacto financeiro adicional para a Universidade, acarretando um impacto negativo na sustentabilidade financeira do programa de auxílio saúde*"; estima-se que o "*impacto da eventual procedência da ação seria de aproximadamente R\$ 116.473.608,00*",



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*"aumentando o comprometimento do programa como um todo para 4,28% do orçamento"; "a procedência total ou parcial (paritários) da ação fere princípios de sustentabilidade financeira, pois extrapola os limites estabelecidos pela Resolução n. 7344, de 30 de maio de 2017"; subsidiariamente, o pagamento do benefício não pode ocorrer de forma retroativa, pois depende de "análise de documentação atual e válida de cada interessado". Juntou documentos a fls. 208/400.*

Réplica foi ofertada a fls. 432/449.

Quanto à questão orçamentária, a parte autora manifestou-se (fls. 473/475), juntando documentos (fls. 476/485). E, em resposta, a Universidade ré também se manifestou (fls. 729/735).

As preliminares arguidas pela Universidade ré foram analisadas a fls. 744/745, tendo sido rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa da Adusp, observada a limitação do universo de pessoas substituídas pela parte autora (docentes e pensionistas titulares de benefícios por motivo de óbito de docentes, e não todo e qualquer servidor aposentado e pensionista) e acolhida a preliminar de legitimidade da SPPrev, que foi incluída no polo passivo.

Citada (fls. 745 e 748), a corré SPPrev ofereceu contestação (fls. 755/802), aduzindo que: é parte ilegítima para figurar no polo passivo da ação, dado que ainda não assumiu a folha de pagamento da USP, nos termos do artigo 36 da Lei Complementar Estadual n. 1.010/2007; ademais, é parte ilegítima quanto aos servidores aposentados; embora a parte autora busque *"obter provimento que gere a modificação da norma tal qual uma ação direta de constitucionalidade, reproduzindo todos os efeitos que seriam alcançados com a análise do ato normativo impugnado de forma genérica, abstrata e para o futuro"*, a ação civil pública não serve como sucedâneo para controle de constitucionalidade; a presente demanda tampouco se amolda a uma ação civil pública, nos moldes do artigo 1º da Lei Federal n. 7.347/1985, mas apenas a uma ação coletiva afeta a feito de rito comum, pois trata de direitos individuais homogêneos; assim, *"a presente ação deverá ser tramitada como ação coletiva, com suas consequências legais e processuais inerentes, inclusive a condenação do Sindicato autor em honorários sucumbenciais, afastando-se, por conseguinte, a aplicação do artigo 18 da LACP"*, bem como do artigo 87 do Código de Defesa do Consumidor, os quais devem ser interpretados restritivamente; tendo em vista a tese fixada no tema de recursos repetitivos de n. 1.076 (STJ), o artigo 20 da LINDB e a tese fixada no tema de repercussão geral n. 1.075 (STF), *"a fixação dos honorários por apreciação*



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*equitativa não é permitida quando os valores da condenação, da causa ou o proveito econômico da demanda forem elevados", reconhecendo-se "o caráter sancionador dos honorários sucumbenciais e o seu papel na análise de risco quando da tomada de decisão, pelo autor, de se iniciar, ou não, um processo judicial"; nos termos dos artigos 291 e 292 do Código de Processo Civil, o valor dado à ação não condiz com o benefício patrimonial pretendido, devendo ser comprovado documentalmente o cálculo; conforme o artigo 9º, § 2º, da Emenda Constitucional n. 103/2019, "é constitucionalmente vedado o pagamento de auxílio saúde por meio do RPPS"; "restaria, para eventual procedência do pedido, a 'inclusão' do valor pago à título de auxílio-saúde pela USP nos benefícios de pensão e/ou aposentadoria dos substituídos"; "entretanto, referida 'solução' não seria, da mesma forma, possível", pois "o pedido da presente ação foi expresso para fins de extensão do auxílio saúde, não tratando sobre o recálculo de aposentadoria/pensão"; também não seria tal solução possível porque "o referido benefício possui valor variável e depende da comprovação de pagamento de valores específicos a título de Plano de Saúde, de modo a se diferenciar, sensível e insuperavelmente, do benefício previdenciário (pensão ou aposentadoria)" e por causa da "natureza indenizatória do auxílio-saúde, a impedir que sejam sobre ele vertidas contribuições e efetuado o cálculo dos benefícios discutidos"; tendo em vista o artigo 40, §§ 3º e 7º, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional n. 103/2019, e os artigo 7º e 17 da Lei Complementar Estadual n. 1.354/2020, num sistema contributivo, "a aposentadoria e a pensão do servidor são determinadas com base nas contribuições que foram vertidas ao regime próprio durante o período de atividade", de modo que, por não incidir contribuição previdenciária sobre o auxílio-saúde, não há fonte de custeio que autorize seu pagamento pela autarquia previdenciária; o auxílio-saúde é custeado pelo orçamento da USP, que não se comunica com o orçamento da SPPREV; "o auxílio saúde, sempre que instituído, vincula apenas ao próprio ente que o instituiu, que deverá custear-lo, para todos os beneficiários (ativos ou inativos) com o seu próprio orçamento"; "o auxílio-saúde em discussão possui natureza indenizatória", não sendo contraprestação a algum tipo de serviço prestado e exigindo comprovação de gastos com a contratação de plano de assistência à saúde; "o resarcimento em que consiste o benefício criado não seria uma espécie de vantagem geral, guardando inquestionável relação de pertinência lógica com o trabalho"; os artigos 40 e 195 da Constituição Federal e o princípio da legalidade proibem "extensão de benefício sem a correspondente fonte de custeio"; decidiu o Pretório Excelso (Recurso Extraordinário n. 596.962/MT, tema de repercussão geral n. 156) que somente as vantagens remuneratórias são*



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

extensíveis aos servidores inativos e pensionistas, e desde que tenham caráter geral e sejam pagas indistintamente aos servidores públicos ou determinada categoria ou carreira; "a resolução instituidora não veicula qualquer vantagem de caráter geral capaz de atrair o entendimento firmado no tema n.º 156"; "trata-se de programa para ressarcir despesas com planos de assistência à saúde, resarcimento este limitado ao montante fixado conforme o ato normativo, e com características individuais e casuísticas"; "a resolução instituidora foi editada no âmbito da discricionariedade administrativa e apenas disciplinou o uso de recursos da própria Universidade, não instituindo vantagem ou benefício, mas prevendo somente a possibilidade de que estes recursos sejam utilizados para resarcimento de despesas havidas com saúde pelos docentes da ativa" com a finalidade de "diminuir o índice de absenteísmo"; mutatis mutandis, aplica-se ao caso a Súmula Vinculante n. 55 (STF), esta a tratar do auxílio-alimentação; e incidem no caso também a Súmula Vinculante n. 37 e a Súmula n. 39/STF, que vedam a extensão de benefício com fundamento na isonomia. Juntou documentos a fls. 803/818.

Réplica foi ofertada a fls. 824/840.

A parte autora juntou documentos (fls. 847/865).

A ação afeta ao processo de autos de n. 1082217-21.2023.8.26.0053, ajuizada por funcionários da USP<sup>1</sup> e seus dependentes, está a estes autos apensada (conforme decisão lá proferida, a fls. 312, item III, daqueles autos).

É o relatório.

Passo a decidir.

### **I – DO JULGAMENTO ANTECIPADO**

Não há questões de fato a dirimir que reclamem a produção de provas em audiência ou de índole pericial pelo que, com base no art. 355, I, do C.P.C., passo à imediata apreciação da pretensão deduzida em juízo.

### **II – DAS PRELIMINARES**

As preliminares arguidas pela Universidade ré (fls. 183/186) já foram analisadas e resolvidas na decisão de fls. 744/745. Destaco a limitação do alcance subjetivo da demanda

<sup>1</sup> Embora tenha sido identificada conexão entre esta ação e o pedido subsidiário daquela ação (fls. 183, item IV, daqueles autos), observou-se posteriormente, a fls. 303 daqueles autos, que, "porque não se trata aqui de docentes, realmente a ação coletiva não poderá beneficiar os aqui autores". Portanto, ainda que as conclusões aqui alcançadas possam ser também lá úteis, necessário é que seja lá proferida sentença, não sendo o caso de julgamento conjunto.



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

no tocante ao universo de pessoas substituídas pela parte autora (docentes e pensionistas titulares de benefícios por motivo de óbito de docentes, e não todo e qualquer servidor aposentado e pensionista) e

Já a corré SPPrev, integrada ao polo passivo posteriormente ao ajuizamento da demanda, em sua contestação ofertada em setembro de 2024, suscitou também questões preliminares cuja análise ainda está pendente, pelo que se passa ao seu exame.

## ***II.1 – DA ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA***

Alega (fls. 757/760) a corré SPPrev ser parte ilegítima na medida em que ainda não administra as aposentadorias de servidores das universidades, o que ocorrerá de acordo com cronograma previsto no artigo 36 da Lei Complementar Estadual n. 1.010/2007, *in verbis*:

*Artigo 36 - As atribuições conferidas pela legislação em vigor ao Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - IPESP, à Caixa Beneficente da Polícia Militar - CBPM, às Secretarias de Estado e às entidades da Administração indireta do Estado, bem como aos Tribunal de Justiça, Ministério Público e Universidades, relacionadas à administração e pagamento de benefícios previdenciários, serão assumidas pela SPPREV, conforme cronograma a ser definido por decreto.*

Três são as razões para rejeitar esta alegação de ilegitimidade da corré SPPrev.

Em primeiro lugar, o decreto mencionado no artigo 36 da Lei Estadual n.1.010/2007 vem a ser o Decreto Estadual n. 54.623/2009, a assim prever:

*Artigo 1º. A São Paulo Previdência - SPPREV assumirá até 30 de junho de 2010 as atribuições de que trata o artigo 36 da Lei Complementar nº 1.010, de 1º de junho de 2007, relacionadas à administração e ao pagamento de benefícios previdenciários, conforme cronograma a ser definido pela SPPREV em decorrência do acordado entre esta Autarquia e cada área envolvida na transferência.*

Ou seja, estipulou-se, como data-limite para que a SPPrev começasse a administrar os benefícios previdenciários, entre outros, de universidades, 30 de junho de 2010, anos antes da propositura desta demanda.

Em segundo lugar, embora exista comunicado da SPPrev<sup>2</sup> - indicando que "o Censo Previdenciário 2025 deverá ser realizado apenas pelos inativos que recebem pela SPPREV. Sendo assim, inativos das universidades, da Assembleia Legislativa, do Ministério

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://spprev.sp.gov.br/spprev/not%C3%ADcias/spprev8>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2026.



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*Público, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas não precisam realizar o procedimento" - , a autarquia previdenciária também informou que "a atualização cadastral on line não substitui o recadastramento, que continua sendo obrigatório também no mês de aniversário. A exceção é para os pensionistas universitários, que deverão fazer o Censo Previdenciário 2025 em julho e o recadastramento nos meses de janeiro e de julho. Clique aqui para obter mais informações sobre o recadastramento". Assim, conforme informações prestadas pela própria SPPREV, ainda que determinados aposentados das universidades estejam fora do censo, a autarquia não se desvincula da gestão do cadastro e da manutenção de benefícios no âmbito universitário, tanto que estabelece regras próprias de censo e recadastramento para os pensionistas universitários, com calendário diferenciado.*

E, em terceiro lugar, mesmo que a SPPrev ainda não esteja administrando os benefícios previdenciários de docentes (e outros servidores estatutários) de universidades de forma plena, a mera possibilidade de fazê-lo futuramente, de acordo com um cronograma a ser por ela acordado com cada universidade, já a legitima para estar aqui no polo passivo, pois, tendo em vista que o pedido veiculado na ação trata de obrigação de trato sucessivo e a Lei Estadual n. 1.010/2007 e o Decreto Estadual n. 54.623/2009 já prevêem a assunção pela SPPrev de atribuições ligadas à administração e ao pagamento de benefícios previdenciários, a permanência da autarquia previdenciária no polo passivo assegura, nos termos dos artigos 4º, 6º e 8º do Código de Processo Civil, a efetividade do provimento e a economia processual, isto independentemente de, acolhida a ação, ter a SPPrev de assumir o acervo de obrigações no campo previdenciário assumidas ou impostas junto à própria universidade, sucessora que será dela neste campo.

Desse modo, afasto a alegação de ilegitimidade da corré SPPrev.

### ***II.2 – DA ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA***

Alega também a corré SPPrev (fls. 760/766) ter a parte autora ajuizado ação civil pública como forma de "*dissimular uma ação de inconstitucionalidade que seria de competência do Tribunal de Justiça*", devendo ser extinto o processo nos termos do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil. Ainda, a corré SPPRev aduz (fls. 766/773) que a demanda deve ser tratada como ação coletiva afeta a processo de rito comum com pedido estritamente patrimonial, com honorários e despesas regidos pelo Código de Processo Civil, afastando-se então as isenções da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor, inclusive para gerar o efeito de



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

desestimulo a demandas infundadas.

Sem razão, contudo, conforme já o decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo em caso semelhante ao aqui tratado, *in verbis*:

**AÇÃO COLETIVA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.** Alegação de que a presente demanda está sendo usada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Pleito que seria de inconstitucionalidade por omissão. Situação de ausência de lei a regrar ou estender a situação aos inativos.

**AÇÃO COLETIVA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.** Inocorrência. Não está sendo alegada a invalidade da lei editada e nem sendo postulada que seja ela varrida o ordenamento jurídico por violar a Constituição Federal. Hipótese de inconstitucionalidade meramente reflexa e por omissão. Pleito para aplicação das leis de forma mais ampla. Possibilidade da utilização da ação coletiva, na forma de ação civil pública. Preliminar afastada.

**AÇÃO COLETIVA. AUXÍLIO SAÚDE.** Pleito para extensão a servidores inativos, com base no fundamento da paridade, da assistência à saúde prevista na Lei nº 16.973/2018 e na Lei nº 16.936/2018, a qual foi concedida exclusivamente aos ativos.

[...]

5. Quanto a preliminar que alega que a presente demanda está sendo usada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, ela não pode ser aceita. Isto porque, o pleito não é propriamente de reconhecimento de inconstitucionalidade da lei. Até porque o caso envolve inconstitucionalidade meramente reflexa e por omissão, por ter sido concedido direito atos ativos, que, segundo entendimento dos autores, com base no texto constitucional, deveriam ser estendidos aos inativos. Não está sendo alegada a invalidade da lei editada e nem sendo postulada que seja ela varrida do ordenamento jurídico, por violar a Constituição Federal. Ao contrário, se postula sua aplicação de forma mais ampla. Desta forma, viável que seja utilizada a ação coletiva, observando o procedimento da ação civil pública, para viabilizar o direito da categoria, que ainda não obteve o direito pretendido. Logo, de rigor a rejeição da preliminar. (TJSP; apelação n. 1015019-06.2019.8.26.0053; 2ª Câmara de Direito Público; Rel. Cláudio Augusto Pedrassi; data de julgamento: 12 de agosto de 2021).

E, de fato, o próprio Excelso Pretório igualmente já decidiu ser cabível a ação civil pública, fazendo o mesmo o Colendo Superior Tribunal de Justiça, *mutatis mutandis*:

**"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 12.09.2023 . INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. IRDR. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 5º, LIX, LV e 8º, III, DA CF. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA"**



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*PROFERIDA EM PROCESSO COLETIVO . AÇÃO CIVIL PÚBLICA.  
GRATIFICAÇÃO CRIADA PELO PROGRAMA NOVA ESCOLA.  
SINDICATO. LEGITIMIDADE . INATIVOS. PROFISSIONAIS DE  
EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. AUSÊNCIA DE LIMITAÇÃO DOS  
EFEITOS DA COISA JULGADA FORMADA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA.  
PRESCRIÇÃO . TRATO SUCESSIVO. QUINQUÊNIO. PERÍODO ANTERIOR  
AO AJUIZAMENTO DA AÇÃO. COMPETÊNCIA JUÍZO PROCESSAMENTO  
E JULGAMENTO DAS EXECUÇÕES INDIVIDUAIS . REEXAME DE FATOS  
E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA  
REFLEXA. SÚMULA 279 DO STF. TEMAS 823 E 660 DA REPERCUSSÃO  
GERAL .*

1. *O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (Tema 823, RE 883.642-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26.06.2015), assentou a ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos" (STF - RE: 1407498 RJ, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 07/05/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-05-2024 PUBLIC 14-05-2024); e*

*"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.  
DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE DO SINDICATO.*

1. *É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o art. 21 da Lei 7.347/1985, com redação dada pela Lei 8.078/1990, ampliou o alcance da Ação Civil Pública também para a defesa de interesses e direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores.*

2. *Agravo Interno não provido" (STJ - AgInt nos EDcl no REsp: 1988572 RS 2022/0056494-9, Data de Julgamento: 09/11/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/11/2022).*

Diante desse posicionamento, a preliminar de falta de interesse de agir por inadequação da via eleita suscitada pela corré não merece prosperar. Com efeito, não se está aqui postulando a invalidação da norma editada, tampouco a sua retirada do ordenamento jurídico por violação direta à Constituição Federal. O que se pretende é a aplicação do regime jurídico de forma mais ampla, de modo a alcançar todos os integrantes da categoria representada (tanto ativos como já ocorre como inativos e pensionistas), logo, busca-se provimento jurisdicional de efeito concreto específico, sem análise meramente abstrata. Eventual debate constitucional apresentase, pois, de forma incidental, como parâmetro de interpretação e de incidência normativa no caso concreto. Não se confunde, portanto, com controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual não cabe a extinção do feito com fundamento no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil.



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Tampouco procede a alegação da corré SPPrev de que o microssistema coletivo (Lei Federal n. 7.347/1985) seria inaplicável *in casu* e de que a sucumbência deveria ser regida pelo Código de Processo Civil, como forma de desincentivar demandas infundadas. Isso porque a demanda discute direitos coletivos, entendidos como os "transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base" (artigo 81, II, da Lei Federal n. 8.078/1990). Trata-se, portanto, de pretensão que transcende interesses meramente individuais e se projeta sobre todo o grupo, o que torna adequado o manejo da ação civil pública nos termos da Lei Federal n. 7.347/1985 (artigo 1º, IV). Assim, deve o processo permanecer submetido ao regime jurídico próprio da Lei Federal n. 7.347/1985, sendo o Código de Processo Civil aplicado apenas de modo subsidiário, naquilo que não conflitar com as normas especiais.

Nesse contexto, a disciplina do artigo 18 da Lei da Ação Civil Pública não constitui faculdade do julgador, mas regra legal específica do regime da ação civil pública, que afasta a condenação do legitimado coletivo em custas, despesas e honorários, salvo comprovada má-fé.

Posto isso, afasto a preliminar de inadequação da via eleita arguida pela corré, apreciando a demanda como ação civil pública.

### II.3 – DA IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA AÇÃO

Enfim, a corré SPPrev contesta o valor dado à ação (fls. 773/775) com base nos artigos 291 e 292 do Código de Processo Civil. Em sua petição inicial, a parte autora atribuiu à demanda o valor de R\$ 10.000,00 (fls. 19), o qual, segundo a SPPRev, não condiz com o proveito econômico perseguido pela autora.

Tal alegação, contudo, encontra contradição na própria contestação da referida ré (fls. 776), que sustenta que o auxílio-saúde ora objeto da demanda "possui valor variável e depende da comprovação de pagamento de valores específicos a título de Plano de Saúde, de modo a se diferenciar, sensível e insuperavelmente, do benefício previdenciário (pensão ou aposentadoria)". Ora, se a própria corré afirma que o auxílio-saúde tem valor variável, condicionado à comprovação de despesas específicas com plano de saúde e, portanto, não é passível de quantificação prévia e segura nos autos, não há base objetiva para exigir que a autora atribua à ação, desde logo, o valor correspondente ao suposto proveito econômico integral. Assim, a impugnação ao valor da ação não merece acolhimento.



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

## ***III – DA AÇÃO AQUI CUIDADA***

A presente ação civil pública, ajuizada em 21 de setembro de 2023, veicula pedido da parte autora para determinar à parte ré que conceda o benefício de auxílio-saúde, instituído pela Resolução USP n. 8.358/2022, aos docentes por ela representados mediante inclusão dos aposentados e pensionistas, realizando o pagamento retroativo a fevereiro de 2023 e, subsidiariamente, que estenda tal benefício aos inativos e pensionistas favorecidos pela regra da paridade.

### ***III.1 – DO HISTÓRICO ANTERIOR À EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO ORA OBJETO***

Para a adequada compreensão do contexto no qual se insere a disciplina atual do auxílio-saúde nos termos da Resolução USP n. 8.358/2022, é relevante verificar os modelos anteriormente adotados pela Universidade ré para custeio e organização da assistência à saúde de seus servidores com sucessivas alterações de seu desenho institucional.

De início, verifica-se que a Resolução USP n. 5.964/2011<sup>3</sup>, que instituiu o "Sistema Assistencial de Saúde Próprio da Universidade de São Paulo", baseou-se na contratação de serviços médicos hospitalares de "uma única empresa (operadoras/administradoras de planos de saúde), com capacidade de prestar todos os serviços, exclusivamente para a cidade do campus local, por intermédio de rede própria ou credenciada, de hospitais, clínicas, laboratórios, entre outros" (fls. 221). Contudo, foram identificadas específicas fragilidades nesse modelo (fls. 222):

- A contratação de operadora/administradora de planos de saúde, traz um entendimento equivocado, por parte dos servidores, os quais entendem serem portadores de uma plano de saúde, chegando, em caso extremo, a judicialização dos serviços negados (por não fazerem parte do contrato).
- Os contratos USP são formalizados na modalidade custo operacional, o qual atribui à USP a responsabilidade pelo pagamento de todos os serviços efetivamente prestados, fato que impõe à USP assumir todo o risco da sinistralidade (número de procedimentos acessados pelos usuários e o valor pago pela USP).
- A contratação de uma única empresa, com a menor proposta econômica em face da modalidade Pregão, poderá resultar na contratação de proponente que, embora atenda a todos os requisitos do edital, não apresente qualidade de serviço prestado que atenda às expectativas dos beneficiários. O enquadramento de um serviço de saúde de má qualidade, a identificação de uma falha técnica ou profissional, ou mesmo ética, é muito difícil de ser comprovada na gestão deste tipo de contrato.
- Dificuldades na adoção de ações objetivando a substituição da contratada, face aos mecanismos legais e pela ausência de potenciais fornecedores na localidade.

Assim, foi a Resolução USP n. 5.964/2011 revogada pela Resolução USP n.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-5964-de-9-de-agosto-de-2011>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2026.



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**6.545<sup>4</sup>** de **23 de abril de 2013** (fls. 226), que, adotando outro modelo, concedeu "auxílio-saúde aos servidores ativos da Universidade de São Paulo, como um benefício de caráter indenizatório não incorporável aos vencimentos, destinado a subsidiar total ou parcialmente as despesas realizadas pelo servidor com a contratação de Plano de Assistência à Saúde, para si e para seus dependentes".

A Resolução USP n. 6.545/2013 foi, porém, revogada em 15 de abril de 2014 pela **Resolução USP n. 6.789/2014<sup>5</sup>**, tendo em vista o discutido "pela Comissão de Orçamento e Patrimônio, em sessão realizada em 1º de abril de 2014 e pela Comissão de Legislação e Recursos, em sessão realizada em 8 de abril de 2014"<sup>6</sup>. Conforme consta a fls. 233, justificou-se o seguinte quanto à revogação:

Em 2014, em que pese a licitação resultar na seleção de algumas operadoras para fins do credenciamento - IBBKA (produtos UNIMED) e ADMIX, ALIANÇA e VOCÊ-CLUBE (produtos BRADESCO), circunstâncias daquele momento apontaram para a inviabilidade financeira da implantação do benefício e, desta forma, sua concessão foi revogada por intermédio da Resolução GR nº 6.789/2014.

Aprovou-se então a **Resolução USP n. 7.043/2015<sup>7</sup>** (fls. 227), a regulamentar "a utilização dos serviços médicos e odontológicos no âmbito da Universidade de São Paulo, tendo em vista a revogação da Resolução nº 6545/2013". Observa-se que referida resolução está ainda vigente.

Já em **2016**, foi aprovada a **Resolução USP n. 7.253<sup>8</sup>** (fls. 227), que instituiu, "em caráter provisório e excepcional, Programa de Auxílio de Custeio de Plano de Saúde Próprio do Servidor custeado por servidores ativos e seus dependentes do Centro de Biologia

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://leginf.usp.br/resolucoes/resolucao-no-6545-de-23-abril-de-2013/>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2026.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://leginf.usp.br/resolucoes/resolucao-no-6789-de-15-de-abril-de-2014/>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2026.

<sup>6</sup> A ata de 1º de abril de 2014 da Comissão de Legislação e Recursos (CLR) assim dispôs: "Como é de conhecimento de todos, a Universidade de 227 São Paulo está passando por uma grande dificuldade financeira que requer medidas 228 de austeridade. De acordo com o informe da Comissão de Orçamento e Patrimônio, distribuído na última reunião do Conselho Universitário, realizada em 25 de março de 230 2014, existe um comprometimento de 109,56% do nosso orçamento somente com a 231 rubrica de pagamento de pessoal. [...] Dessa forma, consideramos que a Resolução causa insegurança jurídica ao não especificar detalhes sobre as responsabilidades das partes envolvidas. Tendo em vista esse cenário, parece-nos que a revogação da Resolução nº 6545, de 23 abril de 2013, seria a melhor opção nesse momento, sem prejuízo de que o assunto possa novamente ser discutido sob a ótica das condições vigentes na ocasião". Disponíveis em: <[https://secretaria.webhostusp.sti.usp.br/wp-content/uploads/Ata-COP\\_1.4.2014.pdf](https://secretaria.webhostusp.sti.usp.br/wp-content/uploads/Ata-COP_1.4.2014.pdf)> e <<https://secretaria.webhostusp.sti.usp.br/wp-content/uploads/Ata-CLR-08.041.pdf>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2026.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://leginf.usp.br/resolucoes/resolucao-no-7043-de-17-de-marco-de-2015/>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2026.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://leginf.usp.br/resolucoes/resolucao-no-7253-de-16-de-setembro-de-2016/>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2026.



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*Marinha (CEBIMAR) e das Bases de Pesquisas do Instituto Oceanográfico (IO), localizadas no Litoral Norte", tendo em vista a **inexistência** de serviço próprio de saúde da USP no Litoral Norte, o desinteresse da antiga contratada em prorrogar o contrato e o insucesso de três licitações desertas para contratar nova prestadora. Relevante observar que a Resolução USP n. 7.253/2016 foi **revogada** pela **Resolução USP n. 8.358/2022**, esta a ser **objeto** da ação ora em **exame**.*

#### **III.2 – DA RESOLUÇÃO USP N. 8.358/2022**

As discussões acerca da edição de nova resolução a tratar da concessão de auxílio-saúde a servidores da Universidade ré ocorreram no âmbito do processo administrativo de autos n. 2022.1.16046.01.7. Nesse contexto, foi formulado<sup>9</sup> estudo técnico (fls. 208/246) pelo Departamento de Administração da Coordenadoria de Administração Geral da USP, que trata dos modelos de custeio e organização da assistência à saúde.

Além disso, foi formulado estudo técnico referente ao Programa USP-Saúde (fls. 247/), que "compreende um conjunto de ações voltadas à atenção, prevenção e cuidados da saúde" dos funcionários (fls. 251). Nesse programa, insere-se o eixo de saúde suplementar (nomeado "eixo 2", conforme a fls. 252). Consta, em referido estudo, que a maior parte dos servidores da Universidade ré, além de aderidos ao IAMPSE, possuem também convênio particular (fls. 255):

Categorias	Qtd de Servidores	Convênio - Particular	Convênio-Subsídia da empresa	Hospital da Polícia Militar	IAMSPE	SUS	Não Declararam	Total s/ SUS	% Assist. Med./Total	Não IAMSPE	% Assist. Med./Total
Celletista	13170	3757	4056	9	520	4245	583	8342	63,3%	7822	59,4%
Docente	5651	3591	975	1	350	436	298	4917	87,0%	4567	80,8%
Func Aut	185	45	47		52	20	21	144	77,8%	92	49,7%
Compl Após	136					136	0	0,0%		0	0,0%
Doc Após	3315	47	12		5	8	3243	64	1,9%	59	1,8%
Func Apos	2022	3			1		2018	4	0,2%	3	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>24479</b>	<b>7443</b>	<b>5090</b>	<b>10</b>	<b>928</b>	<b>4709</b>	<b>6299</b>	<b>13471</b>	<b>55,0%</b>	<b>12543</b>	<b>51,2%</b>
	<b>100,0%</b>	<b>30,4%</b>	<b>20,8%</b>	<b>0,0%</b>	<b>3,8%</b>	<b>19,2%</b>	<b>25,7%</b>	<b>55,0%</b>			<b>51,2%</b>

#### **Plano de Saúde Particular + IAMSPE**

1. 63,3% - Celletista
2. 87,0% - Docentes
3. 77,8% - Autárquico

E, tendo em vista a adesão majoritária a planos particulares, foram **estimados** os

<sup>9</sup> Embora não conste a data de elaboração de referido estudo, nem a vinculação ao processo administrativo ora analisado, é possível depreender estar tal estudo técnico inserido nas discussões acerca do auxílio-saúde. Veja-se, a fls. 244, que a concessão de auxílio-saúde parece ter sido cogitada como uma alternativa secundária às demais (fls. 240/243).



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**custos** e **impacto orçamentário** da concessão de auxílio-saúde a servidores **ativos** (fls. 264 e 267):

## Custos Estimados

	Servidores Ativos		Dependentes		Total
	Qtde	Total R\$	Qtde	Total R\$	
Celestista	13.170	5.837.463,04	13.910	2.790.127,12	8.627.590,15
Docente	5.651	2.632.977,40	5.094	1.014.242,28	3.647.219,68
Func Aut	185	99.379,56	116	28.143,34	127.522,89
<b>Total</b>	<b>19.006</b>	<b>8.569.819,99</b>	<b>19.120</b>	<b>3.832.512,74</b>	<b>12.402.332,73</b>
<b>Total (Ano)</b>		<b>102.837.839,86</b>		<b>45.990.152,85</b>	<b>148.827.992,71</b>
<b>Total (Mês)</b>		<b>8.569.819,99</b>		<b>3.832.512,74</b>	<b>12.402.332,73</b>

## Análise dos Impactos Orçamentário (Base 2022)

<u>Receita do Tesouro do Estado</u>	Atual		Proposto (70%)	
	<b>7.412.777.142,86</b>	<b>100%</b>	<b>7.412.777.142,86</b>	<b>100%</b>
Dep. Pessoal	5.093.238.857,14	68,7%	5.093.238.857,14	68,7%
Custeio+Invest+Precat.	948.342.857,14	12,8%	948.342.857,14	12,8%
<b>Benefícios</b>	<b>379.930.566,87</b>	<b>5,13%</b>	<b>487.176.912,04</b>	<b>6,57%</b>
Auxílio Creche	15.710.525,77	0,21%	15.710.525,77	0,21%
Auxílio Custeio Plano de Saúde (1)	73.265,00	0,00%	73.265,00	0,00%
Auxílio Educação Especial	1.348.594,03	0,02%	1.348.594,03	0,02%
Auxílio Transporte (2)	4.267.634,89	0,06%	4.267.634,89	0,06%
Salário Família	1.490,04	0,00%	1.490,04	0,00%
Vale Alimentação	207.773.980,00	2,80%	207.773.980,00	2,80%
Vale Refeição (3)	109.173.429,60	1,47%	109.173.429,60	1,47%
Auxílio Funeral (4)	-			
<b>Serviços Saúde (USP)</b>	<b>41.581.647,54</b>	<b>0,56%</b>		
<b>Saúde Suplementar</b>			<b>148.827.992,71</b>	<b>2,01%</b>
<b>Total de Benefícios</b>	<b>379.930.566,87</b>	<b>5,13%</b>	<b>487.176.912,04</b>	<b>6,57%</b>
<b>Superávit/Déficit</b>	<b>991.264.861,70</b>	<b>13,37%</b>	<b>884.018.516,53</b>	<b>11,93%</b>
<b>Impacto (Marginal)</b>			<b>107.246.345,17</b>	<b>1,45%</b>

Assim, em 18 de outubro de 2022, em sessão da Comissão de Orçamento e Patrimônio (fls. 282), foram aprovadas as "tabelas apresentadas com a previsão do 'Programa USP-Saúde".

Em 5 de dezembro de 2022, foi expedido o **parecer** n. 05266/2022 (fls. 283/286) da Procuradoria Consultiva de Pessoal da USP, segundo o qual:



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

3. Sobre a proposição em comento, há que se registrar, preliminarmente, que diversos órgãos no Estado de São Paulo já concedem alguma espécie de auxílio-saúde, de caráter indenizatório, aos seus servidores, vide, v.g., o TCE-SP (Resolução nº 09/2020), o MP-SP (artigo 23-C da LC nº 1.118/2010, acrescentado pela LC nº 1.302/2017; e Resolução nº 1.305/2021), o TJ-SP (Resolução nº 844/2020 e Portarias nº 9942/2020 e nº 9943/2020), a Alesp (artigo 1º da Resolução nº 858/2008, com a redação dada pela Resolução nº 884/2012) e a PGE-SP (Resolução nº 38/2021, alterada pela Resolução nº 35/2022). Já no âmbito da União, tal benefício foi previsto aos servidores federais no art. 230 da Lei nº 8.112/1991, com a redação dada pela Lei nº 11.302/2006.

4. Com relação aos servidores técnico-administrativos regidos pela CLT, que constituem a maior parte do corpo funcional da USP, vale lembrar o disposto no § 5º do art. 458 da CLT, incluído pela Lei nº 13.467/2017 ("Reforma Trabalhista"), que exclui expressamente a natureza salarial de eventual auxílio-saúde concedido pelo empregador, *in verbis*:

"Art.458 (...)

(...)

§ 5º - O valor relativo à assistência prestada por serviço médico ou odontológico, próprio ou não, inclusive o **reembolso de** despesas com medicamentos, óculos, aparelhos ortopédicos, próteses, órteses, **despesas médico-hospitalares e outras similares, mesmo quando concedido em diferentes modalidades de planos e coberturas, não integram o salário do empregado** para qualquer efeito nem o salário de contribuição, para efeitos do previsto na alínea q do § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991."(NR) (g.n.)

5. Ante o exposto, à luz da autonomia constitucionalmente assegurada às Universidades (art. 207 da CF/1988), não vislumbramos óbices jurídicos no prosseguimento da proposta.

Em 10 de dezembro de 2022, foi também proferido o parecer COP (fls. 297/298), também **favorável** ao **novo** modelo de auxílio-saúde, do qual se destacam os seguintes **excertos**:

*A iniciativa reitoral se fez devido a recorrentes reclamações e insatisfações quanto à **qualidade da prestação de serviços de saúde** e **assistência médica** na Universidade. Os estudos do DA identificaram fragilidades do atual sistema de prestação de serviços de saúde, sendo o modelo atual denominado "Auto Gestão Pública" [...]. Diante das fragilidades elencadas, a Administração Superior, vislumbrando a necessidade de assegurar o bem-estar e a qualidade de vida no **ambiente de trabalho**, de estabelecer um padrão de equidade, assegurando a **isonomia entre todos os servidores ativos** da USP,*



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*independentemente de estarem lotados na Capital ou no Interior, decidiu ampliar e aprimorar o oferecimento do benefício instituído pela Resolução USP nº 7.253/2016, propondo a criação de um novo Auxílio-Saúde como uma importante premissa de valorização do servidor da USP. Assim, após novo estudo, apresentado e discutido entre os Dirigentes da USP e as autoridades médicas, bem como em reunião da COP em 18/10/2022, foi apresentado o novo 'Auxílio-Saúde', que dá liberdade para o servidor escolher o plano de saúde de sua preferência. [...] A contratação dos planos se dará voluntariamente pelos servidores, com contratação individual, e de sua inteira responsabilidade. [...] A dotação orçamentária está prevista nas Diretrizes Orçamentárias de 2023, aprovadas pela COP em 21/11/2022 e pelo CO em 29/11/2022 no item Outros Custos e Investimentos.*

**Assim**, em 16 de dezembro de 2022, foi editada a **Resolução n. 8.358/2022** (fls. 102/104), a tratar da "concessão do auxílio-saúde, de caráter indenizatório, aos servidores da Universidade de São Paulo e seus dependentes". Observa-se que, em seu preâmbulo, a resolução indicou ser sua finalidade promover a saúde e prevenir riscos, assegurar bem-estar no trabalho e, diante das limitações do modelo de contratação de serviços de saúde (dificuldade de incorporar procedimentos da ANS, risco de sinistralidade e escassez de fornecedores), instituir o auxílio como medida de valorização do serviço público e de equidade, garantindo isonomia entre os servidores ativos da USP.

Em 26 de janeiro de 2023, por meio do parecer COP (fls. 326), encaminhou-se minuta de portaria a regulamentar a Resolução USP n. 8.358/2022. Ainda, em 2 de fevereiro de 2023, consta o seguinte parecer (fls. 327):

**Informamos ainda que a implantação do Programa USP-SAÚDE terá um custo total estimado de R\$ 183,38 milhões no presente exercício e consta do documento de Diretrizes Orçamentárias e Planejamento Plurianual e do Orçamento 2023 da USP, ambos aprovados pelo Conselho Universitário, tendo um impacto médio estimado de 2,6% em relação às receitas provenientes do Tesouro do Estado no período de 2023 a 2026. Considerando o total das despesas com a folha de pagamento da Universidade, o nível de comprometimento dos repasses do Tesouro será de 81,29% em 2023 reduzindo-se até o percentual de 78,78% em 2026, o que atende ao disposto no Capítulo III, Art.7º, da Resolução 7344/2017 que dispõe sobre os parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira da USP.**

Em seguida, em 3 de fevereiro de 2023, foi aprovada a Portaria GP n. 7865/2023 (fls. 328/332), que estabelece que o valor do auxílio é calculado com base na mensalidade efetivamente paga, observados limites máximos por faixa etária e por categoria de beneficiário (servidor ativo e dependentes), conforme a tabela do anexo I (fls. 332). A norma ainda define os procedimentos para comprovação da contratação e da quitação do plano,



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**prevendo** a suspensão do pagamento e a restituição de valores quando **não** houver a devida **comprovação**, bem como disciplinando os mecanismos de desconto em folha e resarcimento nos casos de pagamento indevido.

Foi, ainda, publicado edital de chamamento público para credenciamento de operadoras de plano de saúde de n. 01/2023 (fls. 335/400), com a finalidade de que fosse formalizado "termo de acordo de parceria, para a oferta de planos de saúde na modalidade empresarial, com livre adesão dos beneficiários, com cobertura no Estado de São Paulo [...], com garantia de atendimento de urgência e emergência em todo o território nacional, para livre contratação pelos servidores docentes e técnico-administrativos ativos da Universidade de São Paulo (USP), e seus dependentes" (item 2.1, a fls. 337).

Tendo em vista a **não** extensão do auxílio-saúde a servidores inativos, em 3 de março de 2023, a parte autora (Adusp) enviou o ofício n. 004/23 (fls. 97/98), buscando que fosse o benefício **ampliado**.

Posteriormente, veio a parte autora a ajuizar esta ação em análise, no escopo da qual, de início, concedeu-se (fls. 173/176) parcialmente a liminar requerida nos seguintes termos:

[...] não há previsão legal de pagamento do auxílio saúde para os aposentados e pensionistas (fls. 5), e nos termos da Súmula Vinculante n. 37 (STF), "não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia". [...]

Também alegou a parte autora que o auxílio-saúde ostentaria natureza jurídica diversa, por exemplo, do auxílio-alimentação, e justamente por isso o pagamento seria extensível aos aposentados e pensionistas. Nesta senda, de fato, o auxílio-saúde **não parece representar uma indenização por um dispêndio decorrente do exercício da função**, tal como ocorre com o auxílio-alimentação (afinal, neste caso o servidor precisaria deslocar-se de sua residência para trabalhar e, então para custear a alimentação fora de casa, receberia esse auxílio), enquanto que naquele o gasto resarcido **não está diretamente relacionado com o exercício da função**. Ainda assim, mesmo nessa perspectiva, a Súmula Vinculante n. 37 (STF) parece obstar a extensão do auxílio.

Há um porém. Aduz a parte autora que o **direito à paridade também fundamentaria o pleito**. Sobre esse aspecto, o **art. 7º da Emenda Constitucional n. 41/03** estabelece que, além da revisão da remuneração na mesma data e proporção, **os inativos também terão direito a quaisquer benefícios e vantagens concedidas aos servidores em atividade** [...]. In casu, a **compensação dos gastos com plano de saúde particular parece caracterizar-se como benefício ou vantagem**. E



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*como o auxílio saúde não está diretamente relacionado com o desempenho das funções, o argumento que impede a extensão do auxílio alimentação (Súmula Vinculante n. 55/STF) não se amolda ao caso. [...] o fato da verba não se incorporar ou integrar aos vencimentos também não parece relevante, dado que o art. 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003, além de prever a revisão "na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade", também prevê que serão "também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade". E é neste segundo caso que se enquadra o auxílio saúde. Ou seja, a paridade não se limita à remuneração, alcançando "quaisquer benefícios ou vantagens". Parece, então, que o auxílio saúde é substancialmente diverso do auxílio alimentação (afastando a Súmula Vinculante n. 55/STF) e pode ser entendido como "benefício ou vantagem" (para fins de paridade). Deveras, a ratio da paridade é justamente fazer com que o tratamento do inativo seja igual ao do ativo, afinal, o inativo não tem o poder de barganha que o ativo tem, pois não poderia, por exemplo, fazer greve por seus direitos. Desse modo, a solução para proteger essa categoria, até então vigente, foi vincular os inativos aos ativos por meio do que se denominou paridade. [...] Defiro, pois, a tutela provisória de urgência para o fim de determinar o pagamento de auxílio saúde aos aposentados e pensionistas com direito à paridade, observadas a respeito as condições e exigências constantes na Resolução n. 8.358/2022 que não conflitem com a condição de inativo e/ou pensionista.*

Contra tal decisão a Universidade ré ingressou com pedido de suspensão da liminar, apresentando análise financeira sobre o Programa Auxílio-Saúde (fls. 562/586), elaboradas pelo Diretor Geral do Departamento de Administração com base em informações fornecidas pelo Departamento de Recursos Humanos. Dela, destacam-se os seguintes excertos:

### *Informações Orçamentárias e Financeiras:*

- *Orçamento Aprovado 2022: R\$ 183,38 milhões.*
- *Custos: 27.746 beneficiados, totalizando R\$ 197.386.836,00.*
- *Impacto orçamentário estimado em 2,6% nas receitas até 2026.*

### *Operacional e Financeiro - Servidores Aderiram:*

- *Programa atendeu 27.746 beneficiários de diversas faixas etárias.*
- *Investimento anual de R\$ 150.532.596,00.*

### *Operacional e Financeiro - Servidores Não Aderiram:*

- *4.081 servidores não aderiram, 69,8% vinculados aos técnicos administrativos.*
- *Custos estimados para futuras adesões totalizam R\$ 46.854.240,00 ao ano.*
- *Desafios incluem sensibilizar para adesão, considerando custos adicionais e diversidade de salários.*



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

#### *Análise dos Impactos na Inclusão de Servidores Aposentados:*

- *Incluir aposentados pode ameaçar sustentabilidade financeira.*
- *Concessão apenas aos docentes aposentados teria custo anual de R\$ 36.005.436,00, sem dependentes.*
- *Incluir técnicos administrativos aposentados elevaria custo total para R\$ 71.411.568,00.*

#### *Impacto no Orçamento 2023:*

- *Orçamento total da USP em 2023 é R\$ 7.569.540.000,00.*
- *Custos do Programa representam 2,61% do orçamento, dentro da margem. [...]*

#### *Processo e Impacto Orçamentário*

- *[...] Impacto Orçamentário (11 meses): R\$ 183,38 milhões, com média de 2,6% nas receitas até 2026. [...]*

#### 5 ANÁLISE SOBRE OS IMPACTOS DA INCLUSÃO DOS SERVIDORES APOSENTADOS (Estatutários)

Esta tabela resume os custos estimados do Programa Auxílio-Saúde na Universidade de São Paulo (USP) para diferentes categorias de beneficiários, destacando o número de beneficiários, os custos estimados mensais e os custos anuais totais para cada grupo e o total geral.

Tabela – Servidores Aposentados e Dependentes por Faixa Etária

Faixas	Titular	Companheiro	Cônjuge	Filho e Tutelados	Total Geral
0 a 18 anos				64	64
19 a 23 anos				94	94
24 a 28 anos			1		1
29 a 33 anos		1	1		2
34 a 38 anos		1			1
39 a 43 anos		4	8		12
44 a 48 anos	1	3	10		14
49 a 53 anos		11	23		34
54 a 58 anos	20	25	75		120
acima de 59 anos	5302	151	2217		7670
<b>Total Geral</b>	<b>5323</b>	<b>196</b>	<b>2335</b>	<b>121</b>	<b>8012</b>

Tabela - Custos Estimados do Programa Auxílio-Saúde na USP aos aposentados

Categoria	Número de Beneficiários	Custos Estimados (R\$)	Custos Anuais (R\$)
<b>Docentes</b>	3.339	3.000.453,00	36.005.436,00
<b>Cônjugue/Companheiro</b>	1.636	734.125,00	8.809.500,00
<b>Filhos e Tutelados</b>	112	20.592,00	247.104,00
<b>Total (Docentes)</b>	<b>5.087</b>	<b>3.755.170,00</b>	<b>45.062.040,00</b>
<b>Téc. Adm</b>	1.984	4.785.593,00	57.427.116,00
<b>Cônjugue/Companheiro</b>	895	1.136.293,00	13.635.516,00
<b>Filhos e Tutelados</b>	46	29.078,00	348.936,00
<b>Total (Téc. Adm)</b>	<b>2.925</b>	<b>5.950.964,00</b>	<b>71.411.568,00</b>
<b>Total Geral</b>	<b>8.012</b>	<b>9.706.134,00</b>	<b>116.473.608,00</b>

A concessão do benefício saúde aos servidores é temerária pois coloca em risco a sustentabilidade financeira desse programa, especialmente em um contexto em que há limitações (restrições) de recursos orçamentários. A ampliação do Auxílio-Saúde para os servidores aposentados traz consigo desafios financeiros significativos. Os recursos já destinados ao programa poderiam ficar ainda mais



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*escassos com a inclusão de mais beneficiários, comprometendo a qualidade e a abrangência do atendimento oferecido. Além disso, o aumento nos gastos pode gerar impactos negativos em outras áreas essenciais da universidade, como investimentos em pesquisa, infraestrutura e ensino. Ademais cabe salientar que nem todos os dependentes vinculados aos servidores ativos foram contemplados com o direito integral o custo da contratação de plano de saúde, pelo programa. Assim, conceder somente aos docentes aposentados custaria R\$ 36.005.436,00 ao ano, e se incluisse seus dependentes elegíveis (Cônjuges/Companheiros e Filhos), passaria para R\$ 45.062.040,00 ao ano. Quando se considera os Servidores técnicos administrativos aposentados o custo total seria de R\$ 71.411.568,00 para servidores e dependentes.*

Tabela – Impacto dos Valores do Programa de Auxílio Saúde no Orçamento de 2023 da USP

ORÇAMENTO 2023	Recursos R\$	Prop.%
REPASSES TESOURO DO ESTADO	R\$ 7.569.540.000,00	100%
Custo Estimado (11 meses)	R\$ 183.380.000,00	2,42%
<b>Programa Auxílio Saúde (12 Meses)</b>	<b>R\$ 197.386.836,00</b>	<b>2,61%</b>
Servidores Ativos Aderiram	R\$ 150.532.596,00	1,99%
Servidores Ativos Não Aderiram	R\$ 46.854.240,00	0,62%
<b>ESTIMATIVAS DOS IMPACTOS</b>		
<b>CUSTOS APOSENTADOS</b>	<b>R\$ 116.473.608,00</b>	<b>1,54%</b>
Docentes e Dependentes	R\$ 45.062.040,00	0,60%
Téc. Administrativos	R\$ 71.411.568,00	0,94%

Com base nos dados apresentados na tabela acima, considerando os valores do orçamento de 2023 e a proporção da distribuição dos recursos, é clara a impossibilidade de atendimento do aposentado, pois a concessão do programa aos aposentados representa 1,54% do orçamento de 2023 e 59,01% do valor total dos benefícios concedidos aos ativos, produzindo impactos deletérios a continuidade do programa e a garantia de sustentabilidade financeira da Universidade.

### 6 ANÁLISE DO IMPACTO FINANCEIRO DA INCLUSÃO NOVOS SERVIDORES (Em fase de Concursos para 2023 e 2024) [...]

Tabela – Análise do Impacto Financeiro Total sobre o Orçamento (Servidores Ativos + Inclusão Dos Aposentados e Novos Servidores)

Orçamento 2023	Recursos R\$	Prop.%
<b>REPASSES TESOURO DO ESTADO</b>	<b>R\$ 7.569.540.000,00</b>	<b>100%</b>
Custo Estimado (11 meses)	R\$ 183.380.000,00	2,42%
<b>Programa Auxílio Saúde (12 Meses)</b>	<b>R\$ 197.386.836,00</b>	<b>2,61%</b>
Servidores Ativos Aderiram	R\$ 150.532.596,00	1,99%
Servidores Ativos Não Aderiram	R\$ 46.854.240,00	0,62%
<b>Custos Estimados c/ Aposentados</b>	<b>R\$ 116.473.608,00</b>	<b>1,54%</b>
Docentes e Dependentes	R\$ 45.062.040,00	0,60%
Téc. Administrativos	R\$ 71.411.568,00	0,94%



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

<b>Estimativas dos Impactos (Novos Servidores)</b>	<b>10.136.336,76</b>	<b>0,13%</b>
Docentes e Dependentes	5.384.614,80	0,07%
Téc. Administrativos e Dependentes	4.751.721,96	0,06%
<b>Total</b>	<b>323.996.780,76</b>	<b>4,28%</b>

[...] 8 ANÁLISE Comparativo custos do benefício Saúde para aposentados em relação aos servidores ativos.

Custos	Custo Total	Núm Srev.	Custo Médio (Ano)	O custo de Beneficiário Aposentado em relação aos Servidores Ativos
Servidores Ativos	150.532.596,00	27.746	5.425,38	2,7
Servidores Ativos (N aderiram)	46.854.240,00	11.604	4.037,77	3,6
<b>Servidores Aposentados</b>	<b>116.473.608,00</b>	<b>8.012</b>	<b>14.537,39</b>	

Ao analisarmos os dados apresentados no quadro anterior, torna-se evidente a disparidade nos custos relacionados à extensão do Auxílio Saúde USP entre os servidores aposentados e os servidores ativos que aderiram ao benefício. O custo médio anual por Servidor Ativo é de aproximadamente R\$ 5.425,38, um valor considerável. No entanto, esse montante cresce significativamente quando direcionado aos servidores aposentados, atingindo o expressivo valor de R\$ 14.537,39, correspondendo a 2,7 vezes o valor do servidor ativo. É importante ressaltar que, apesar do número considerável de servidores ativos que optaram por não aderir ao benefício (11.604), o custo médio estimado para esse grupo é de R\$ 4.037,77, um valor consideravelmente menor se comparado ao custo para os Servidores Aposentados, que corresponde a 3 vezes o valor do servidor ativo que ainda não aderiu. Essa disparidade marcante nos custos médios entre os três grupos reflete a magnitude do ônus financeiro associado à extensão do Benefício Saúde para os Aposentados. Essa realidade acarreta um risco palpável para a continuidade do benefício aos servidores ativos, pois compromete a estabilidade financeira do conjunto. Manter a sustentabilidade financeira do sistema é fundamental para garantir não apenas a continuidade do benefício para os atuais servidores ativos, mas também para preservar a viabilidade de revisão dos valores do subsídio para fins de eventual cobertura dos reajustes dos planos de saúde. Lembramos que nos termos do artigo 2º, § 3º da Portaria GR nº 7865/2023, os valores do subsídio, previstos no Anexo I, poderão ser revistos mediante edição de nova Portaria e a correspondente aprovação pela COP, desde que haja disponibilidade orçamentária.

Note-se que a questão orçamentária foi suscitada pela Universidade ré e levou à suspensão da liminar (fls. 458/462) anteriormente concedida por este Juízo. E o Presidente da Egrégia Corte Paulista assim dispôs em sua decisão, *in verbis*:

[...] conforme alegado pela Universidade de São Paulo, o cumprimento



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

## 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*da decisão importa em um aumento de custos da ordem de R\$ 45.062.040,00 [...] ao ano, sem previsão orçamentária, elevando em 23% o custo total do programa, tal como originalmente dimensionado e aprovado nas instâncias administrativas competentes. A extensão do auxílio-saúde tal como determinada poderá comprometer a manutenção de outros programas essenciais até então custeados pela Universidade, como investimentos, infraestrutura e desenvolvimento acadêmico, por exemplo.*

### III.3 – DA COMPARAÇÃO ENTRE AS RESOLUÇÕES USP SOBRE AUXÍLIO-SAÚDE

Como já visto, são três as resoluções editadas pela Universidade a tratar da concessão de auxílio-saúde: a de n. 6.545/2013 (revogada), a de n. 7.253/2016 (revogada) e a de n. 8.358/2022, esta objeto da ação ora em exame. Veja-se a seu respeito o quadro comparativo abaixo:

<i>Res. USP n. 6.545/2013</i>	<i>Res. USP n. 7.253/2016</i>	<i>Res. USP n. 8.358/2022</i>
Institui o auxílio-saúde para subsidiar despesas com plano de saúde de servidores <u>ativos</u> e seus dependentes (artigos 1º e 2º).	Institui, em caráter provisório e excepcional, Programa de Auxílio de Custeio de Plano de Saúde Próprio de funcionários do CEBIMar e Bases do IO no Litoral Norte (artigo 1º).	Institui o auxílio-saúde para servidores docentes e técnicos/administrativos ativos ou afastados por motivo de saúde e dependentes (artigo 1º, caput).
Exclui aposentado, salvo docente no Programa Professor Sênior durante a vigência do Termo de Colaboração com a Universidade (artigo 2º, <i>caput</i> ; artigo 3º, I).	Programa dirigido a servidores ativos e seus dependentes (artigo 1º), não contemplando aposentados.	Não inclui inativos no rol do artigo 1º; restrições definidas no artigo 5º.
Subsídio apenas a planos previamente credenciados; escolha entre planos credenciados (artigo 1º, §1º e §2º).	Auxílio condicionado à comprovação de contratação de plano de saúde particular (artigo 2º); plano deve estar registrado na ANS (artigo 4º, §2º) e titularidade deve ser do servidor ou cônjuge/companheiro (artigo 4º, §1º).	Plano registrado na ANS, de livre escolha e responsabilidade do beneficiário (artigo 2º, <i>caput</i> ); chamamento para credenciamento pela CODAGE (artigo 2º, §2º).
Sem previsão.	Sem previsão.	Inclui servidores que contribuem ao IAMSPE (ou equivalente) (artigo 2º, <i>caput</i> ).
Sem previsão.	Sem previsão específica.	Quem optar pelo auxílio deixa de ter acesso a empresa de assistência médica-hospitalar contratada pela USP (artigo 2º, §1º).



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

<i>Res. USP n. 6.545/2013</i>	<i>Res. USP n. 7.253/2016</i>	<i>Res. USP n. 8.358/2022</i>
Benefício indenizatório e não incorporável (artigo 1º, <i>caput</i> ).	Auxílio de natureza indenizatória (artigo 2º).	Indenizatório em pecúnia (artigo 4º, I); não salarial (artigo 4º, II); não incorpora e não gera reflexos (artigo 4º, III); não integra base de contribuição ao RPPS/INSS/FGTS (artigo 4º, IV).

As três resoluções editadas pela USP apresentam um **núcleo comum**: todas orientam-se à **finalidade de subsidiar**, de **algum modo**, **despesas** relacionadas à **assistência à saúde** por meio de **auxílio de natureza indenizatória**. Ainda que a Resolução USP n. 8.358/2022 seja mais **detalhada** quanto à qualificação jurídica do benefício e seus efeitos, esclarecendo expressamente que não possui natureza salarial, não gera reflexos e não integra base contributiva, ela **não** rompe com a **premissa central** já **presente** nas resoluções anteriores: o auxílio-saúde é tratado como **prestaçao indenizatória, não incorporável e concebida para apoiar o custeio de assistência à saúde** nos termos da regulamentação aplicável.

Quanto ao relevante a este caso, observa-se que, nas **três** resoluções, há uma linha de **continuidade** quanto ao **recorte subjetivo** do auxílio-saúde: o benefício é **estruturado**, em geral, para servidores em **atividade**, logo, com **exclusão** dos **inativos**. A Resolução USP n. 6.545/2013, embora institua o auxílio para servidores ativos e dependentes, afastava expressamente o servidor aposentado, admitindo apenas uma exceção pontual para docentes aposentados vinculados ao Programa Professor Sênior, durante a vigência de termo de colaboração. Importante pontuar que, conforme descrito no tópico III.1, tal resolução sequer chegou a ser implementada sob a justificativa de limitações orçamentárias.

Já a Resolução USP n. 7.253/2016 criou programa provisório e excepcional restrito a servidores ativos e dependentes de unidades específicas do Litoral Norte, também sem contemplar aposentados. Enfim, a Resolução USP n. 8.358/2022, objeto da presente ação, mantém o mesmo desenho: prevê o auxílio para servidores ativos ou afastados por motivo de saúde, bem como seus dependentes, e, ao delimitar o rol de beneficiários e hipóteses de fruição, não inclui os aposentados.

Em **síntese**, o histórico normativo evidencia que a Universidade ré, ao longo do tempo, adotou **sucessivos** modelos de auxílio-saúde **sem** estendê-lo aos **inativos** e pensionistas, salvo a exceção específica e condicionada de professor sênior na Resolução n. 6.545/2013, a qual **não** foi implementada.



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

#### ***III.4 – DAS CONCLUSÕES INICIAIS***

Tendo em vista o contido nos tópicos acima, Lídimo é concluir que:

- o histórico normativo demonstra que a Universidade ré não adotou modelo único e estável de assistência suplementar à saúde ao longo do tempo: houve alternância entre (i) um sistema estruturado com contratação centralizada/operadora (Resolução USP n. 5.964/2011), (ii) tentativa de instituição de auxílio-saúde em regime de subsídio indenizatório aos ativos (Resolução USP n. 6.545/2013), revogada antes mesmo de implementada, (iii) regulamentação do uso de serviços médicos e odontológicos internos (Resolução USP n. 7.043/2015, ainda vigente) e (iv) programa excepcional e territorialmente delimitado no Litoral Norte (Resolução USP n. 7.253/2016), culminando, em 2022, na (v) adoção de um modelo amplo de auxílio indenizatório com livre escolha de plano (Resolução USP n. 8.358/2022) e regulamentação operacional por portaria e chamamento público. Esse percurso sugere que a Resolução USP n. 8.358/2022 não surgiu isoladamente, mas como resposta institucional a fragilidades identificadas em modelos anteriores e a reclamações internas quanto ao acesso à assistência;

- a comparação entre as três resoluções de auxílio-saúde (de ns. 6.545/2013, 7.253/2016 e 8.358/2022) confirma uma linha de continuidade: a USP, mesmo mudando o modelo, manteve como regra a exclusão dos inativos, admitindo, no passado, apenas uma exceção pontual (Programa Professor Sênior) e, ainda assim, sem implementação efetiva;

- porém, cabe também repisar o indicado na decisão liminar (fls. 173/176), que deslocou o cerne do debate do eixo da isonomia (em confronto com a Súmula Vinculante 37/STF) para o da paridade (artigo 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003), de modo que, no plano jurídico, a discussão passa a incidir sobre um subconjunto de inativos e pensionistas (aposentados e pensionistas paritários), recorte que não se confunde com a totalidade dos inativos e pensionistas;

- conforme visto no tópico III.1, a questão orçamentária já apareceu como elemento central de resistência desde 2013 (na revogação da Resolução USP n. 6.545/2013) e reaparece de forma robusta em 2023, tanto na instrução administrativa apresentada pela USP quanto na fundamentação utilizada para a suspensão da liminar, com projeções de custo e impacto percentuais sobre o orçamento universitário. Nesse ponto, contudo, cabe notar, em termos gerais, que a análise financeira a sustentar a suspensão parece operar com a categoria ampla de "aposentados" (docentes e técnicos, com ou sem dependentes), sem apresentar um cálculo



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

específico para o universo de casos em que aplicável a paridade, este que havia sido o objeto específico da tutela provisória. Isso é relevante porque, se a extensão discutida judicialmente recaí sobre um recorte constitucionalmente delimitado, o impacto orçamentário deveria ser aferido (no mínimo, também, ou seja, ainda que não apenas) à luz desse mesmo recorte, sob pena de se projetar custos a partir de um universo mais amplo do que o efetivamente atingido pela decisão (a provisória e esta sentença):

- enfim, a Resolução USP n. 8.358/2022 estruturou um arranjo completo de implementação do benefício de auxílio-saúde, composto também por portaria regulamentadora, critérios de comprovação e controle (suspenção e restituição em caso de irregularidade), e chamamento para credenciamento de operadoras com oferta de planos empresariais para adesão voluntária. Essa característica é importante porque, ao se examinar eventual extensão do benefício, será necessário enfrentar não só a tese de direito (se é devido a inativos e pensionistas, especialmente sob paridade), mas também como essa extensão se compatibilizaria (ou não) com o arranjo construído para o público-alvo originalmente definido (apenas ativos), inclusive quanto às premissas orçamentárias que embasaram o dimensionamento inicial do programa.

## IV – DO EXAME DO CASO

A presente ação civil pública foi proposta com pedido principal de extensão do auxílio-saúde a todos os aposentados e pensionistas representados pela parte autora, com efeitos retroativos a fevereiro de 2023, e pedido subsidiário de extensão aos inativos sob a regra da paridade. Contudo, conforme já salientado, a própria decisão liminar, ao indeferir a extensão por isonomia (Súmula Vinculante n. 37) e deferir apenas a tutela em favor dos aposentados e pensionistas com direito à paridade, conferiu relevo decisivo ao recorte constitucional do artigo 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003. Assim, no exame do caso concreto, é importante separar com nitidez dois pontos distintos:

(i) se haveria base para ampliar o benefício de forma geral aos aposentados e pensionistas ora representados, por mera equiparação com os ativos, apesar da ausência de norma específica para tanto; e

(ii) se, ainda que essa ampliação geral não se sustente, o auxílio deve ser estendido ao grupo mais restrito de aposentados e pensionistas com direito à paridade, por determinação constitucional.



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Cumpre então verificar se existe dever jurídico de pagamento do auxílio-saúde a determinada categoria (em especial, aos paritários) e como esse dever deve ser cumprido, considerando o arranjo normativo e administrativo criado pela Resolução USP n. 8.358/2022 e pela Portaria GP n. 7865/2023..

Quanto à questão financeira e orçamentária, é necessário fixar que qualquer avaliação de impacto deve se apoiar no mesmo recorte jurídico em discussão, isto é, se a extensão debatida se restringe aos inativos com paridade, não é **metodologicamente adequado** projetar custos a partir do universo **genérico** de "aposentados" e "pensionitas" como categoria **indistinta**. A análise financeira apresentada pela Universidade ré (fls. 562/586) opera com estimativas agregadas para "docentes aposentados" e "técnicos aposentados" (com ou sem dependentes), sem explicitar, ao menos de **forma autônoma**, o **impacto específico** do **contingente paritário** que havia sido o **objeto delimitado** da **tutela provisória**. Assim, como premissa, a discussão orçamentária deveria ter sido enfrentada com base em dados compatíveis com o **recorte constitucional aplicável (paridade)**, evitando-se que a análise seja conduzida por projeções potencialmente **superdimensionadas**.

Ainda que se reconheça a relevância da sustentabilidade financeira e do planejamento orçamentário, a **invocação genérica de restrição de recursos não substitui a análise concreta do direito discutido nem dispensa o exame de proporcionalidade**. Por isso, o **controle jurisdicional** deverá **ponderar**, de um lado, a **força normativa do artigo 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003** (quando **aplicável**) e, de outro, as alegações de **impacto** sobre o **programa** e sobre **outras rubricas institucionais**.

Em tal contexto, o exame deve considerar também que a própria Resolução USP n. 8.358/2022 e a Portaria GP n. 7865/2023 estruturam o benefício com limites por faixa etária e categoria e com pagamento vinculado ao gasto efetivamente comprovado, elementos que podem **reduzir** o espaço de **indeterminação** do **impacto financeiro** e devem ser **incorporados** ao raciocínio decisório.

Fixadas tais premissas, passa-se ao exame do caso concreto, apreciando-se a natureza jurídica do auxílio-saúde, a incidência (ou não) da paridade ao grupo de inativos e pensionistas indicado e a pertinência do argumento orçamentário à luz do recorte constitucional que efetivamente delimita a controvérsia e o cotejo com regimes jurídicos análogos de assistência à saúde suplementar instituídos em outras entidades.



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

## **IV.1 – DA NATUREZA JURÍDICA DO AUXÍLIO-SAÚDE**

Segundo a Resolução USP n. 8.358/2022, o auxílio-saúde:

*Artigo 4º [...]*

- I – consiste no pagamento em pecúnia e possui caráter indenizatório;*
- II – não tem natureza salarial ou remuneratória, não sendo computado para efeito do 13º (décimo terceiro) salário;*
- III – não se incorporará, para quaisquer efeitos, aos vencimentos, bem como sobre ele não incidirá vantagem alguma a que faça jus o servidor, vedada, assim, sua utilização, sob qualquer forma, para cálculo simultâneo que importe acréscimo de outra vantagem pecuniária;*
- IV – não constituirá base de cálculo das contribuições devidas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), cujo gestor é a São Paulo Previdência (SPPREV), e ao Regime Geral da Previdência Social (INSS), bem como ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).*

Ou seja, o auxílio-saúde possui natureza jurídica de verba indenizatória paga em pecúnia, destinada a subsidiar despesas privadas com assistência à saúde, e não a remunerar o trabalho prestado. Por essa razão, sua disciplina afasta, de modo coerente, quaisquer efeitos tipicamente remuneratórios: não se trata de parcela salarial, não integra a remuneração do servidor e, portanto, não é computada para fins de 13º salário e/outras vantagens remuneratórias.

Desse mesmo modo, por não compor o núcleo remuneratório do vínculo, não se incorpora aos vencimentos "para quaisquer efeitos" e não pode servir de base para o cálculo simultâneo de outras vantagens pecuniárias, evitando que uma prestação de caráter compensatório produza reflexos em cascata. Na mesma linha, a natureza indenizatória explica a opção normativa de excluir o auxílio-saúde das bases contributivas previdenciárias e trabalhistas (RPPS/SPPREV, INSS e FGTS): se o pagamento não constitui remuneração nem retribuição pelo exercício do cargo, não se qualifica como base de contribuição, mas como mecanismo de recomposição de gasto do beneficiário.

Feita essa qualificação, impõe-se enfrentar a controvérsia suscitada pelas partes quanto ao vínculo (ou não) do auxílio com o exercício do trabalho. De um lado, a Universidade ré sustenta que a prestação teria finalidade ligada à gestão do ambiente laboral (bem-estar, redução de absenteísmo, valorização do servidor e qualidade do serviço público), o que explicaria sua instituição unicamente para servidores em atividade. De outro, a parte autora afirma que, embora o auxílio seja pago no contexto da relação funcional, o gasto resarcido (mensalidade de



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

plano de saúde) não decorre de uma condição especial inerente ao desempenho do cargo, mas de uma necessidade geral e permanente (a cobertura de riscos e despesas com saúde) que atinge indistintamente ativos e inativos, variando conforme fatores como idade e utilização, e não conforme o exercício concreto de atribuições funcionais.

Observe-se que, ainda que a decisão de instituir o auxílio-saúde tenha sido inspirada por preocupações de gestão de pessoal, o fato gerador descrito no regime do benefício é, essencialmente, a existência de despesa com plano de saúde (comprovação de contratação e quitação), dentro de limites e critérios preestabelecidos. Assim, o auxílio não se vincula a uma situação típica e exclusiva do servidor em atividade (como deslocamento para o local de trabalho, permanência em jornada externa ou execução de tarefa específica), mas à ocorrência de um dispêndio que pode se verificar tanto na atividade quanto na inatividade.

Nesse contexto, há uma tensão argumentativa na posição da Universidade ré: ao mesmo tempo em que afirma, por norma expressa, que o auxílio-saúde não tem natureza remuneratória, não se incorpora aos vencimentos e não produz reflexos (características típicas de parcelas desvinculadas da retribuição pelo trabalho), sustenta que ele seria devido apenas aos ativos por estar ligado ao trabalho. Trata-se, portanto, de formulação incoerente, na medida em que, se se pretende qualificar o auxílio como verba *propter laborem* (isto é, como prestação cujo fato gerador é intrinsecamente vinculado ao desempenho das funções), então seria de se esperar que tivesse conteúdo compensatório de despesas impostas diretamente pela atividade, como ocorre com verbas de alimentação e de transporte.

O desenho normativo do auxílio-saúde, porém, aponta para outro eixo: ele é condicionado ao gasto comprovado com plano de saúde, despesa que não decorre do exercício funcional, mas de necessidade geral, de modo que o vínculo com o trabalho, se existente, é apenas contextual (enquanto inserido em política de recursos humanos), e não intrínseco ao fato gerador do pagamento - trabalho.

Por isso, não é adequada a aplicação, por analogia, da Súmula Vinculante n. 55/STF (que afasta o pagamento de auxílio-alimentação aos inativos). A *ratio* do auxílio-alimentação repousa em uma condição especial do servidor em atividade: a compensação de despesas com alimentação fora de casa impostas pela rotina laboral. Trata-se, portanto, de vantagem cujo fato gerador está intrinsecamente ligado ao exercício das funções do cargo e que perde o sentido quando cessada a atividade laboral. Já o auxílio-saúde, tal como estruturado, não



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

compensa despesa com deslocamento, jornada ou condição de serviço, mas subsidia gasto com assistência à saúde, que não decorre do trabalho, mas de risco social geral, presente para qualquer pessoa, inclusive para o inativo e pensionista, e apenas condicionado, no desenho normativo, à comprovação do dispêndio.

Em suma, a distinção relevante está no vínculo material entre a despesa compensada e a atividade funcional: onde esse vínculo é constitutivo, isto é, quando a própria vantagem se justifica por um ônus típico e específico do exercício do cargo (como ocorre com o auxílio-alimentação, voltado a custear alimentação fora de casa em razão da rotina laboral), a extensão aos inativos se mostra imprópria. Diversamente, quando o dispêndio resarcido não decorre de condição funcional especial, mas de uma necessidade geral, como ocorre com gastos ordinários de saúde e cobertura assistencial (que atingem igualmente ativos, de um lado, e inativos e pensionistas, de outro), não há base lógica para transplantar, por analogia, o posicionamento firmado na Súmula Vinculante n. 55/STF; trata-se de hipótese distinta, inclusive de vantagens tipicamente *propter laborem*, como o adicional de insalubridade, cujo fundamento reside em risco inerente ao ambiente de trabalho e, por isso, pressupõe o exercício efetivo em condições nocivas. Ressalva-se, contudo, que o reconhecimento dessa diferença não autoriza concluir pela extensão indiscriminada do auxílio-saúde a todos os inativos e pensionistas, limitando-se àqueles com paridade, conforme abaixo será fundamentado.

## IV.2 – DA PARIDADE

A paridade, no regime constitucional brasileiro, deixou de ser a regra geral e passou a constituir hipótese excepcional, preservada apenas para determinados inativos e pensionistas por força de regras de transição e direito adquirido. Deveras, a partir da Emenda Constitucional n. 41/2003, a Constituição Federal passou a assegurar, como regra, apenas o reajustamento para preservação do valor real dos benefícios (em substituição à vinculação automática aos vencimentos dos ativos).

A própria Emenda Constitucional n. 41/2003, contudo, manteve a lógica de paridade para um universo delimitado, ao dispor, no seu artigo 7º, que certos proventos de aposentação e de pensão (em fruição na data da emenda e aqueles abrangidos por regra de transição) seriam revistos "na mesma proporção e na mesma data" dos ativos, "sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade". No presente caso, a paridade atua como regra de



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**extensão constitucional** de **benefícios** e **vantagens unicamente** aos inativos e pensionistas **paritários**.

Ademais, no âmbito estadual paulista, essa excepcionalidade do regime paritário fica ainda **mais** evidente após a reforma local. A Emenda Constitucional paulista n. 49/2020 (no contexto da reestruturação do RPPS paulista) reorganiza o sistema previdenciário e, na prática, consolida a lógica de que os regimes de cálculo e reajuste passam a **depender** do **enquadramento** do servidor nas **regras de transição** e de **direito adquirido, afastando** qualquer ideia de paridade "**universal**" para aposentados e pensionistas **indistintamente**.

Por sua vez, a Lei Complementar Estadual n. 1.354/2020, que disciplina aposentadorias e pensões do RPPS paulista, opera nessa **mesma** matriz: há regimes diversos conforme a data de ingresso e a regra aplicável, o que, por consequência, significa que o conjunto de servidores que preserva paridade (quando preserva) é necessariamente **menor** do que a totalidade dos aposentados e pensionistas.

Aplicando-se essas premissas ao auxílio-saúde instituído pela Resolução USP n. 8.358/2022, a paridade deve ser compreendida em **dois** eixos. **Primeiro**, ela funciona como **critério de corte subjetivo**, sendo necessário **identificar** se o aposentado ou pensionista está **dentro do universo paritário** preservado pelas regras constitucionais (federais e estaduais) de **transição** e de **direito adquirido**. **Segundo**, uma vez **reconhecida** a **paridade**, ela opera como regra de **extensão material**: sendo o auxílio-saúde qualificado como "**benefício** ou **vantagem**" (no **sentido** do artigo 7º da Emenda Constitucional 41/2003) e **não** como prestação **intrinsecamente condicionada** ao **exercício** atual das funções, conforme se fundamentou no tópico IV.1 acima, **deve ser ele concedido aos inativos e pensionistas paritários**.

Por fim, cumpre ressaltar que esse enquadramento é **particularmente** relevante para **relativização** das premissas orçamentárias usadas contra a extensão, pois a análise financeira trazida pela Universidade ré trabalha, **diferentemente** da análise aqui feita, com a rubrica ampla de docentes aposentados e seus dependentes, com quantificação global e custo anual agregado (que seria, conforme a fls. 579, no valor de R\$ 45.062.040,00, o que se mencionou também na decisão do Presidente do TJSP, a fls. 461), sem explicitar um cálculo próprio e adequado para o subconjunto dos inativos paritários.

Logo, se o debate judicial está juridicamente ligado a um recorte constitucional (paridade), a **aferição** do **impacto orçamentário**, para ser **pertinente** e para evitar a utilização de



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

valores jurídicos **abstratos**, logo, **sem** a mensuração das **reais** consequências práticas, **deve** **guardar correspondência com esse mesmo recorte.**

### ***IV.3 – DA QUESTÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA***

No plano financeiro-orçamentário, as informações trazidas pela Universidade são relevantes para delimitar como o programa foi concebido e dimensionado e quais seriam os efeitos de uma ampliação do universo de beneficiários. O estudo administrativo (fls. 562/586) aponta, em síntese, que o auxílio-saúde foi estruturado para atender um contingente significativo de servidores da ativa e respectivos dependentes, com custo anual expressivo, e que a inclusão de aposentados (em bloco) elevaria substancialmente o dispêndio, com potencial repercussão sobre a sustentabilidade do programa e sobre outras despesas institucionais.

A utilização desses dados no exame jurisdicional, contudo, deve observar duas **cautelas metodológicas**: (i) o enquadramento orçamentário correto da despesa (qual rubrica comporta o gasto e quais limitações jurídicas de fato incidem) e (ii) a aderência do cálculo ao universo jurídico efetivamente debatido na demanda (paridade), para que o argumento fiscal não se converta em mera invocação de grandezas agregadas dissociadas do recorte constitucional aplicável.

De início, nota-se que a própria documentação administrativa que antecede a edição da Resolução USP n. 8.358/2022 (conforme se mencionou no tópico III.2 desta sentença) registra que a dotação do programa estava prevista nas Diretrizes Orçamentárias de 2023, no item "**Outros Custeios e Investimentos**" (fls. 298). Esse dado é decisivo porque revela que, do ponto de vista da classificação orçamentária interna, o auxílio-saúde foi concebido como despesa de **custeio**, e **não** como **aumento estrutural da folha remuneratória**, tal como parece indicar a Universidade ré em sua análise financeira (fls. 580/584). Em termos práticos, isso significa que a extensão aos inativos e pensionistas paritários **não** se coloca como **risco** de extração de limite de pessoal por crescimento remuneratório, mas como **aumento de custeio**.

Essa distinção ajuda a depurar o debate: a eventual "inviabilidade" não decorre automaticamente de um impeditivo legal típico de folha, mas de escolhas de alocação e de priorização dentro do orçamento de custeio, cuja gestão pertence à Administração, sem prejuízo do controle judicial quanto à coerência e à suficiência das premissas invocadas quando se pretende obstar direito alegado.



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Nesse contexto, bem pontuou a parte autora (fls. 13) que o auxílio-saúde ora discutido não se caracteriza como despesa de pessoal, que, conforme o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é definida como "*o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência*".

O auxílio-saúde, segundo a própria Resolução USP n. 8.358/2022, foi expressamente qualificado como indenizatório, pago em pecúnia, sem natureza remuneratória, sem incorporação e sem reflexos típicos, além de não integrar base de contribuição previdenciária. Assim, mesmo reconhecendo que se trata de gasto público relevante e, portanto, objeto legítimo de planejamento, não se deve confundir a discussão sobre limites de pessoal com a discussão sobre disponibilidade de custeio para manter um programa indenizatório.

Dito isso, observa-se que a Universidade ré afirma, segundo estimativas, que conceder o benefício a docentes aposentados elevaria de forma demasiada os custos gerais do programa. A Presidência do Tribunal, ao suspender a liminar, acolheu esse raciocínio e mencionou aumento percentual sobre o custo total do programa "*tal como originalmente dimensionado e aprovado nas instâncias administrativas competentes*" (fls. 461). Esses dados demonstram que o programa foi desenhado com teto de gasto, limites por faixa etária e dependentes, e uma lógica de sustentabilidade condicionada ao orçamento disponível.

Contudo, a celeuma está menos na existência de um impacto (que possivelmente não é irrisório) e mais na pertinência do parâmetro utilizado para mensurá-lo. E aqui há um dado normativo que não pode ser relativizado: a paridade, quando presente, constitui regra constitucional de transição, dotada de hierarquia superior e voltada justamente a impedir que benefícios e vantagens concedidos aos ativos sejam artificialmente apartados dos inativos e pensionistas paritários. Por isso, a utilização de projeções financeiras construídas sobre universo mais amplo (inativos em geral) para afastar a incidência de uma regra constitucional dirigida a um universo mais restrito (paritários) compromete a racionalidade do controle judicial e viola o princípio da proporcionalidade: a medida restritiva (obstáculo à extensão) deixa de ser



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**adequada** e **necessária** quando se apoia em dado **superdimensionado** que não corresponde ao grupo efetivamente **alcançado** pela **norma constitucional** invocada, **hierarquicamente superior**.

Em termos de proporcionalidade, um cálculo inflado produz um efeito duplo: de um lado, amplia artificialmente a percepção de gravidade do impacto; de outro, legitima uma reação mais intensa do que a exigida pelo caso concreto, convertendo a "restrição orçamentária" em fundamento genérico para neutralizar - em **subversão sistêmica** - comando **constitucional**.

No **pior** dos raciocínios, pois e a rigor, se a Administração Pública pretende opor a sustentabilidade financeira como limite à concretização de regra constitucional, deveria ter demonstrado que o impacto efetivamente pertinente (circunscrito aos inativos com paridade) é de tal ordem que torna imprescindível a medida restritiva, inexistindo alternativa menos gravosa para conciliar a execução do direito com a gestão orçamentária. Não o fazendo, conclui-se que as informações financeiras apresentadas pela parte ré, tal como formuladas, **não** se mostram idôneas para sustentar, sob o crivo da proporcionalidade, a medida restritiva pretendida, pois **não** permitem demonstrar, com base em parâmetros efetivamente pertinentes ao caso, sua adequação e necessidade, o que contraria o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que exige apreciação das consequências práticas a partir de dados concretos e metodologicamente aderentes, e **não de generalizações construídas sobre universos mais amplos do que o juridicamente relevante**.

### IV.4 – DE CASOS ANÁLOGOS E DO PANORAMA JURISPRUDENCIAL

**Sem** prejuízo das particularidades do regime jurídico da Universidade de São Paulo e do recorte constitucional que delimita a controvérsia (paridade), é **útil**, como apoio à interpretação, realizar breve **comparação** com **experiências normativas semelhantes** na Administração Pública. O objetivo é apenas **situar** o auxílio-saúde instituído pela Resolução USP n. 8.358/2022 no **contexto** de **outros** modelos existentes e verificar como **diferentes instituições** disciplinaram benefícios **análogos**, inclusive quanto à escolha de estendê-los (ou não) aos inativos. Veja-se a respeito o **quadro** abaixo:

Casos	Há extensão a inativos?
Resolução n. 09/2020 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (fls.	<b><u>Sim.</u></b> Dispõe-se: “Artigo 1º - Fica instituído o programa de assistência à saúde suplementar para Conselheiros e Auditores – Substitutos de Conselheiros, ativos e <b><u>inativos</u></b> , do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na forma do inciso IV do art. 4º da Resolução CNJ nº 294,



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

284)		<i>consustanciado no ressarcimento parcial de despesas com planos privados de assistência à saúde médica e/ou odontológica, de livre escolha e responsabilidade do beneficiário”.</i>
Artigo 23-C da Lei Complementar Estadual n. 1.118/2010 e Resoluções ns. 1.305/2021 e 1.309/2021, âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 284)		<b>Sim.</b> “Artigo 23-C - Os servidores pertencentes ao Quadro de Pessoal do Ministério Público do Estado de São Paulo farão jus, independentemente do valor da remuneração, a crédito mensal a título de auxílio-saúde, de caráter indenizatório e extensivo aos inativos, destinado a subsidiar despesas com plano ou seguro de assistência à saúde, nos termos, limites e proporção a serem fixados em ato do Procurador-Geral de Justiça. (NR)”.
Resolução n. 294/2019 do Conselho Nacional de Justiça (fls. 159/165)		<b>Sim.</b> Dispõe-se: “Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se: [...]II - beneficiários: magistrados e servidores, ativos e <b>inativos</b> , bem como os <b>pensionistas</b> ”.
Resolução n. 844/2020 e Portarias ns. 942/2020 e 943/2020 do Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 284)		<b>Sim.</b> A Resolução n. 844/2020, pela redação da Resolução n. 924/2024, dispõe que: “Artigo 1º - Fica instituído o programa de assistência à saúde suplementar para magistrados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, <b>extensivo aos inativos e pensionistas</b> , na forma do inciso IV do art. 4º da Resolução CNJ nº 294/2019, consustanciado no ressarcimento parcial de despesas com planos privados de assistência à saúde médica e/ou odontológica, de livre escolha e responsabilidade do beneficiário”.
Resolução n. 858/2008 da Assembleia Legislativa de São Paulo (fls. 284)		<b>Sim.</b> Dispõe que “Artigo 1º - Fica autorizada a instituição de Programa de Assistência à Saúde Suplementar da Assembleia Legislativa, por sua Mesa, destinado aos servidores ativos e <b>inativos</b> e aos parlamentares”.
Resolução n. 38/2021 da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (fls. 284)		<b>Não.</b> Dispõe que “Artigo 1º. Os recursos da unidade gestora 400030 – Fundo de Administração da PGE poderão ser onerados para ressarcimento, total ou parcial, de despesas havidas pelo Procurador do Estado <b>em atividade e em exercício na</b> Procuradoria Geral do Estado com planos de assistência à saúde, de livre escolha e responsabilidade do beneficiário, na forma estabelecida nesta Resolução”.
Leis Municipais ns. 16.973/2018 e 16.936/2018 da Câmara Municipal		<b>Inicialmente, não; posteriormente, sim.</b> Conforme a redação dada posteriormente pela Lei Municipal n. 17.845/2022, passou a Lei Municipal n. 16.973/2018 a dispor: “Art. 7º São considerados beneficiários da Assistência à Saúde a que se refere o art. 6º: I -



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina,80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

de São Paulo (fls. 137/158)	<i><b>Titulares:</b></i> a) servidores efetivos ativos, contratados pela Lei nº 9.160/80, vitalícios, ocupantes de cargo em comissão e contratados sob o Regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; b) servidores requisitados, lotados ou cedidos por outro órgão da Administração Pública, [...]; c) servidores afastados [...]; d) <b><u>servidores inativos</u></b> ”. De forma semelhante, a Lei Municipal n. 17.730/2021 incluiu, na Lei Municipal n. 16.936/2018, a alínea 'e' ao artigo 7º, I, com o que estendeu o auxílio-saúde também aos servidores inativos.
Artigo 230 da Lei Federal n. 8.112/1991 da União (fls. 284)	<b>Sim.</b> Conforme a redação dada pela Lei Federal n. 11.302/2006, dita a Lei Federal n. 8.112/1991 que “Art. 230. A assistência à saúde do servidor, ativo ou <b><u>inativo</u></b> , e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento”.

A partir do quadro acima, verifica-se que o modelo adotado pela Resolução USP n. 8.358/2022 **não é isolado** no setor público: trata-se de arranjo normativo **amplamente** utilizado por **diferentes instituições**, inclusive em **diversas instituições paulistas**. Nota-se, ademais, que, na **maior** parte dos casos, a própria norma **inclui expressamente ativos e inativos**, havendo **alguns** casos em que a extensão é limitada aos servidores em atividade, o que evidencia tratar-se de tema **suscetível** de **distintos** desenhos regulatórios.

Esse panorama comparativo reforça, **em primeiro lugar**, as conclusões já firmadas quanto à **natureza** do auxílio-saúde: por seu conteúdo e fato gerador (subsídio a despesa com assistência à saúde), a prestação **não** se confunde com verbas tipicamente *propter laboreum*, voltadas a compensar ônus diretamente **impostos** pelo **exercício** atual do cargo, razão pela qual **não** se mostra adequada a transposição automática, por analogia, da **lógica** aplicada ao auxílio-alimentação (Súmula Vinculante n. 55/STF).

**Em segundo lugar**, a comparação **evidencia** que a extensão a inativos e pensionistas, quando juridicamente prevista, é usualmente tratada por meio de critérios de elegibilidade, limites e parâmetros de ressarcimento, não se apresentando, em tese, como **inconciliável** com o próprio desenho administrativo do benefício. Registre-se, ainda, que a Universidade ré juntou (fls. 137 ss.) cópia de Venerando Acórdão relativo ao auxílio-saúde no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, que **não** estende o benefício aos inativos. Todavia, o



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

próprio regime jurídico municipal foi posteriormente alterado para incluir expressamente os inativos no rol de beneficiários (abarcando universo ainda mais amplo do que apenas os paritários, conforme se mencionou no referido V. Acórdão). Tal circunstância reduz a aptidão do referido julgado para sustentar, em termos gerais, uma impossibilidade de extensão do auxílio-saúde, pois evidencia que a conclusão então adotada não se vinculava a uma vedação necessária decorrente da natureza da verba (do contrário, a extensão posterior aos inativos seria irregular).

E, em terceiro lugar, o quadro comparativo também auxilia a qualificar o debate orçamentário: ao revelar que a inclusão de inativos em programas de ressarcimento à saúde não é, por si só, um fator automaticamente incompatível com a manutenção do benefício, havendo experiências em que se adotam tetos e critérios de elegibilidade, reforça-se que a discussão financeira depende da delimitação do universo efetivamente alcançado. Assim, estando a controvérsia judicial constitucionalmente restrita aos inativos e pensionistas paritários, perde consistência a utilização de projeções elaboradas sobre o conjunto indistinto de inativos e pensionistas.

## V - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

### V.I

A ação não pode ser acolhida quanto a todos os aposentados e pensionistas à base de argumentação fundada em isonomia, pois este Juízo está adstrito ao posicionamento firmado na Súmula Vinculante 37/STF ("*Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*"), além do que cabe observar a respeito os princípios da legalidade estrita<sup>10</sup> e federativo, eis porque é impossível agir por forma a conceder indistintamente o benefício em ofensa à escolha discretional feita pela USP, inclusive em ofensa também ao princípio da separação dos poderes, bem como

<sup>10</sup> "... à luz do direito fundamental de liberdade, o administrado tem a permissão de fazer e de não fazer algo, quando a lei não estatui qualquer obrigação ou proibição em torno dessa conduta. Em contrapartida, ainda sob o prisma do direito fundamental de liberdade, a Administração Pública somente tem legitimidade para fazer aquilo que a lei lhe permitir, ainda que essa permissão simplesmente decorra de obrigação ou proibição que a lei lhe imponha. Daí se dizer que a legalidade administrativa não é apenas negativa, mas sim positiva (CASTRO, 2003; CORRÉIA, 1987). Em face do fenômeno da discretionalidade administrativa e do emprego dos conceitos jurídicos indeterminados, essa legalidade positiva não é sempre exaustiva, como já visto. Quando se diz, portanto, que na Administração Pública, só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, 2001), deve-se ponderar que essa autorização pode ser expressa ou implícita, conforme o modo de atuação do legislador na disciplina da atividade administrativa do Estado. Contudo, em se tratando de autorização implícita do atuar administrativo, é imperativo que a lei estabeleça os postulados que deverão ser seguidos pela Administração Pública (CAVALCANTI, 2009). A norma que outorga a competência administrativa não é um cheque em branco (TÁCITO, 1997)" (FRANÇA, Vladimir da Rocha, Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro, Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, Ano 51, número 202 abr./jun. 2014, pp. 12/13). Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril\\_v51\\_n202\\_p7.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7.pdf)>. Acesso em: 27 de janeiro de 2026.



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

**impossível** aplicar *in casu* fundamentos normativos que **não** sejam afetos à própria USP, sejam eles de âmbito **federal**, **estadual** ou **municipal**, máxime ante sua autonomia assegurada constitucionalmente (artigo 207 da Constituição Federal).

O direito à saúde **também não é panaceia** que **permite** estender o benefício **indistintamente**, até porque este tem natureza **pecuniária** e **não** se confunde, pois, com **medidas** de **atendimento à saúde**, isto sim **objeto** do art. 196 da Magna Carta Federal.

### V.2

Porém, **pode** e **deve** ser **acolhida** no **tocante** ao **universo** de **inativos** e **pensionistas** a **quem** se **assegurou** a **paridade**, **qualquer** que tenha sido o **fundamento constitucional** para tanto **aplicado**, pois o artigo 7º da Emenda Constitucional 41/2003 (a que remetem inclusive outras regras de transição, como o artigo 3º, parágrafo único, da Emenda Constitucional 47/2005) o **impõe** e **não** pode a Universidade ré, **pretextando autonomia administrativa** (art. 207 da Magna Carta Federal), **esquivar-se** de cumprir **comando constitucional** que **também** se lhe destina, como **também** se lhe destina o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que **trata** da **legalidade estrita**.

De se notar que já alhures se decidiu neste sentido para caso **grandemente similar**, *in verbis*:

**DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. PROCURADORA DO ESTADO APOSENTADA. PARIDADE REMUNERATÓRIA . EXTENSÃO DO AUXÍLIO-SAÚDE INSTITuíDO PELA RESOLUÇÃO PGE Nº 38/2021 AOS INATIVOS. RECURSO DESPROVIDO.**

#### I. CASO EM EXAME

Ação proposta por Procuradora do Estado aposentada contra a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, com o objetivo de **obter o pagamento do auxílio-saúde** referente ao período de janeiro a agosto de 2022, nos termos do art. 3º da Resolução PGE nº 38/2021. A autora é **servidora aposentada** com **direito** à **integralidade e paridade** de proventos, postulando a **extensão** do benefício **pago** aos Procuradores **em atividade**.

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

A questão em discussão consiste em definir se o auxílio-saúde instituído pela Resolução PGE nº 38/2021 deve ser estendido aos Procuradores do Estado aposentados que possuem direito à integralidade e paridade, à luz das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 e do art. 111



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.*

## III. RAZÕES DE DECIDIR

O auxílio-saúde previsto no art. 1º da Resolução PGE nº 38/2021 constitui ressarcimento de despesas médicas de caráter geral e permanente, dissociado do exercício de atividades específicas, razão pela qual configura vantagem de natureza remuneratória extensível aos inativos que gozam de paridade. O art. 111 da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado assegura aos Procuradores aposentados todos os direitos e vantagens atribuídos aos membros em atividade, salvo as incompatíveis com a condição de inativo, o que não ocorre no caso do auxílio-saúde. A aplicação dos arts. 7º da EC nº 41/2003 e 3º da EC nº 47/2005 garante aos aposentados o direito à paridade plena com os servidores da ativa, compreendendo as vantagens posteriormente instituídas de caráter geral. A extensão do benefício não viola as Súmulas Vinculantes nº 37 e 55 do STF, pois não se trata de concessão de aumento ou extensão judicial de verba indenizatória, mas de aplicação direta da legislação vigente.

## IV. DISPOSITIVO E TESE

Recurso não provido. Tese de julgamento: *O auxílio-saúde instituído pela Resolução PGE nº 38/2021 deve ser estendido aos Procuradores do Estado aposentados com direito à integralidade e paridade*. O art. 111 da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado assegura aos inativos o recebimento de todas as vantagens de caráter geral concedidas aos ativos, salvo incompatibilidade. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput; EC nº 41/2003, art. 7º; EC nº 47/2005, art. 3º; EC nº 113/2021, art. 3º; Lei nº 9.099/1995, arts. 38 e 55; Lei nº 12.153/2009, art. 27; CPC, arts. 355, I, e 487, I; Lei nº 9.494/1997, art. 1º-F; Resolução PGE nº 38/2021, arts. 1º e 3º; Lei Orgânica da PGE/SP, art. 111. Jurisprudência relevante citada: TJSP, Apelação / Remessa Necessária nº 1017510-78.2022.8.26.0053, Rel. Des. Kleber Leyser de Aquino, 3ª Câmara de Direito Público, j. 08.11.2022. (TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 10846636020248260053 São Paulo, Relator.: Bernardo Mendes Castelo Branco Sobrinho - Colégio Recursal, Data de Julgamento: 04/11/2025, 5ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 04/11/2025).

Deveras, *mutatis mutandis*, àqueles que "têm direito a aposentadoria integral com paridade dos proventos, ... se estendem quaisquer benefícios ou vantagens, posteriormente concedidos aos servidores em atividade ... a jurisprudência deste C. Tribunal de Justiça e dos E. Tribunais Superiores não admitem que possam os servidores aposentados perceber pagamento de verbas de caráter transitório ou temporário ou que guardem relação de pertinência lógica com o trabalho ('pro labore faciendo'). Por outro lado, a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as verbas que se caracterizem como de 'caráter geral', devem ser



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*pagas aos servidores aposentados com direito a integralidade e paridade de proventos ... as peculiaridades retratadas para o recebimento do 'auxílio saúde', não o descaracteriza como benefício de 'caráter geral', desvinculado do exercício da função dos servidores, devendo ser, por tanto, aplicado a todos os Procuradores do Estado" (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1017510-78.2022.8.26.0053; Relator (a): Kleber Leyser de Aquino; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Accidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/11/2022; Data de Registro: 11/11/2022).*

Friso que o Colendo Superior Tribunal de Justiça decidiu idêntica questão ao tempo ainda em que a paridade era assegurada pela regra do artigo 40, §8º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98, isto é, antes de ser alterada por outra emenda constitucional (agora, a de número 41/2003), regra agora vigente conforme o art. 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003, *in verbis*:

*"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - MAGISTRADO APOSENTADO - ISONOMIA DE SUBSÍDIOS - ATIVOS E INATIVOS - PLANO DE SAÚDE - BENEFÍCIO CUSTEADO PELO TRIBUNAL ? CARACTERÍSTICAS - LINEARIDADE E GENERALIDADE - EXCLUSÃO DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU INATIVOS - OFENSA AOS ARTS. 5º, "CAPUT" E 40, § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ? PAGAMENTO DE PARCELAS ANTERIORES À IMPETRAÇÃO - EFEITOS PATRIMONIAIS PRETÉRITOS - IMPOSSIBILIDADE - SÚMULAS 269 E 271 DO STF.*

*I- A Carta Política garantiu a paridade de vencimentos e proventos entre servidores na ativa e aposentados, inclusive, eventual modificação dos primeiros alcança os inativos.*

*II - Ao subsidiar plano de saúde para juízes em atividade e desembargadores ativos e inativos, deixando de estender tal vantagem aos juízes de direito aposentados, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia restou por malferir o princípio constitucional da isonomia, vez que tratou de forma desigual magistrados, pelo simples fato de integrarem ou não um Colegiado.*

*II - Ademais, o custeio do plano de saúde representa vantagem incluída nos subsídios dos magistrados da ativa, ancorada na linearidade e generalidade de sua concessão. Desta forma, conforme orientação pacificada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, tais vantagens concedidas aos servidores em atividade devem ser estendidas aos aposentados, por força do disposto no § 8º, do art. 40, da Constituição Federal de 1988.*

*III - A teor do disposto nos verbetes Sumulares 269 e 271 do Pretório Excelso, a via do mandado de segurança é distinta da ação de cobrança,*



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

## COMARCA DE SÃO PAULO

### FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

#### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*pois não se presta para vindicar a concessão de efeitos patrimoniais pretéritos, anteriores à impetração do "writ".*

*IV - Recurso ordinário conhecido e parcialmente provido (RMS n. 12.101/BA, relator Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, julgado em 6/3/2003, DJ de 31/3/2003, p. 235).*

De resto, a **corroborar** a procedência da ação, mesmo que parcial, deve ser **enfatizado** que o art. 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003 menciona tanto proventos atrelados à remuneração dos servidores em atividade como também, para fim de extensão em termos de paridade, **quaisquer benefícios** ou **vantagens** posteriormente concedidos aos servidores em atividade. Ora, se fosse caso de **atrelar benefícios** e **vantagens** à **natureza remuneratória (logo, à remuneração)**, a redação do dispositivo constitucional seria **redundante** e **inútil**, porém *verba cum effectu sunt accipienda*, daí que "*dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma*" (**MAXILIANO, Carlos.** *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: GEN, 2011, p. 204). E conquanto caiba a esse respeito agir *cum grano salis*, é mesmo tecnicamente distinguível remuneração de benefícios, pois, embora no conceito de remuneração em direito administrativo não se incluam verbas indenizatórias como auxílio-transporte, auxílio-saúde e auxílio-alimentação, são elas tecnicamente benefícios "assistenciais" ou "sociais" que, como tais, não visam ensejar contraprestação ao trabalho em si, mas sim garantir as condições para que o serviço seja executado (transporte) ou assegurar o bem-estar do servidor (saúde e alimentação), com a particularidade de que este bem estar é estendível a inativos e pensionistas paritários naquilo que não se mostra *propter laborem* (auxílio-saúde e não auxílio-alimentação). A própria USP, aliás, enuncia diversos destas vantagens - incluindo o auxílio-saúde - como **benefícios**<sup>11</sup>:



<sup>11</sup> <<https://drh.usp.br/trabalhe-na-usp/beneficios/#auxilio-saude-usp>>. Acesso em 27.2.2026.



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

### 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

Aliás, a Lei Federal n. 8.112/90, por seu art. 49, I, prevê serem as indenizações "vantagens", ou seja, mesmo na esfera federal, não se excluem do conceito de vantagens benefícios como o auxílio-saúde. Já em âmbito do Estado de São Paulo, também a Lei Estadual n. 10.261/68 define por seu art. 124, III a V, como "vantagens pecuniárias" diárias, ajudas de custo e salário-família e salário-esposa, verbas tipicamente indenizatórias e não remuneratórias.

### V.3

Descabe falar em ausência de dotação orçamentária ou de fonte de custeio em se cuidando de descumprimento de norma da Constituição Federal que por si já obriga ao planejamento orçamentário necessário ao seu cumprimento, daí porque a obrigação deve ser suportada pelo orçamento próprio das rês com eventual suplementação, se o caso. Impossível então aqui cogitar de aplicação do art. 195, §5º, da Constituição Federal, pois a fonte de custeio existe para suportar a Resolução n. USP 8.358/2022 (Diretrizes Orçamentárias de 2023, aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio - COP e pelo Conselho Universitário, sob a rubrica "Outros Custeiros e Investimentos"), e há de ser então cumprida a regra constitucional da paridade *tout court* como acima indicado (orçamento próprio das rês com suplementação, se o caso).

De fato, "*a arguição de falta de fonte de custeio não prospera. Em primeiro lugar, a extensão da vantagem decorre de expresso dispositivo constitucional, o que dispensa a avaliação de prévia existência de fonte de custeio, sob pena de se fazer inafastável o reconhecimento da incompatibilização de normas constitucionais, teoria que não encontra guarida em nosso ordenamento. Em segundo lugar, a acolher-se a tese expendida pelo Instituto Previdenciário Municipal, ter-se-ia verdadeiro paradoxo, uma vez que a cada nova vantagem criada, inexistiria prévia fonte de custeio total, inviabilizando, desta feita, a extensão aos inativos, que jamais teriam contribuído para este fim, tornando letra morta a disposição constitucional*" (TJSP; Apelação Com Revisão 9131789-67.2003.8.26.0000; Relator (a): Celso Bonilha; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Accidentes - 2.VARA; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 07/05/2004).

### ***VI - DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA***

A correção monetária, devida da data de exigibilidade de cada prestação, e os juros de mora incidirão nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional n. 103/21 ("Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente"), o que, contudo, só ocorrerá até o início de vigência da Emenda Constitucional n. 136/25, que alterou a redação daquele art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/21, de modo que então se aplicará, em continuidade, o IPCA (IBGE), como disposto no art. 389, parágrafo único, do CC, para a correção monetária, e a taxa Selic, deduzido o índice de atualização monetária de que trata o parágrafo único do referido art. 389 do CC, conforme o art. 406, §1º, do CC, para os juros de mora.*

### VII - DO DISPOSITIVO

Posto isso, julgo parcialmente procedente a ação movida por **Adusp Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo Adusp** em face de **SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV e UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP**, de modo a estender o pagamento do auxílio-saúde instituído pela Resolução USP n. 8.358/2022 aos aposentados e pensionistas com direito à paridade, observadas, no que compatíveis com sua condição, as regras de elegibilidade, comprovação e limites previstos na referida resolução e na Portaria GR n. 7.865/2023, bem como para condenar as réis (USP quanto aos inativos até a assunção plena da administração e pagamento de benefícios previdenciários; SPPREV quanto aos pensionistas) ao pagamento das parcelas vencidas desde fevereiro de 2023, em valores a serem apurados em cumprimento de sentença, mês a mês, mediante comprovação das despesas efetivamente suportadas com plano de saúde, limitados aos tetos aplicáveis, com acréscimo de correção monetária e de juros de mora nos termos da fundamentação desta sentença.

Deixo de condenar qualquer das partes nos ônus da sucumbência por aplicação do artigo 18 da Lei Federal n. 7.347/1985, inclusive conforme princípio da simetria ("ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR SINDICATO COMO SUBSTITUTO PROCESSUAL. CONDENAÇÃO DO RÉU AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A jurisprudência do STJ é a de que, em ações coletivas, não é cabível a condenação do autor em honorários advocatícios sucumbenciais, na forma do art. 18 da Lei 7.347/1985. O referido entendimento deve ser aplicado tanto para o autor - Ministério Público, entes públicos e demais legitimados para a propositura da Ação Civil Pública - quanto para o réu, em obediência ao



# TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SÃO PAULO

FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES

14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

Viaduto Dona Paulina, 80, 11º andar - Sala 1109, Centro - CEP 01501-020, Fone: (11) 3489-6621, São Paulo-SP - E-mail: sp14faz@tjsp.jus.br

*princípio da simetria. Precedentes. 2. Agravo interno desprovido" in STJ, AgInt no REsp n. 2.131.789/SC, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 23/12/2025).*

Cumpre, enfim, observar que a presente sentença não surte efeitos até que a matéria seja reapreciada em segundo grau de jurisdição, tendo em vista o termo à eficácia colocado pela decisão monocrática (fls. 458/462) do Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Ressalvo, contudo, que os efeitos da suspensão prevalecerão até a reapreciação da matéria em segundo grau de jurisdição de forma provisória ou definitiva.*

**É dizer, com o pronunciamento colegiado do órgão fracionário, exurge o efeito substitutivo do recurso, na forma do artigo 1.008 do Código de Processo Civil, a colocar termo à eficácia da medida de contracautela deferida pelo Presidente deste Tribunal, o que determino em**

conformidade com a Súmula 626 do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

Ante o exposto, e com a observação acima, defiro a suspensão da eficácia da decisão impugnada requerida pela Universidade de São Paulo.

P.R.I. e C..

São Paulo, 27 de janeiro de 2026.

Randolfo Ferraz de Campos  
Juiz<sup>(a)</sup> de Direito