

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR MARCO AURÉLIO –
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

1

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6329/MT

A **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**, apresentada pelos procuradores que ao final subscrevem, consubstanciados no art. 45-A, *caput* da Constituição Estadual, perante a **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** movida pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO (CONACATE)**, vem, em atenção ao despacho proferido em 12 de março de 2020, apresentar as seguintes **INFORMAÇÕES**, conforme fatos e fundamentos que seguem:

1. RELATÓRIO

A Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado (Conacate) ajuizou a presente ação, com pedido de liminar, buscando seja declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso, a versar criação de verba indenizatória a agentes públicos. Eis o teor dos preceitos impugnados:

Art. 1º Fica alterado o art. 1º da Lei nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, com a redação dada pela Lei nº 8.941, de 29 de julho de 2008, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída verba de natureza indenizatória pelo exercício de atividades fins de controle externo aos ocupantes dos cargos de Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo, Técnico de Controle Público Externo e aos membros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do §11 do art. 37 da Constituição Federal.”

Art. 2º Fica instituída uma verba indenizatória no valor correspondente ao subsídio de DGA-2 em favor dos Secretários Estaduais, Procurador - Geral do Estado e Presidentes de Autarquias e Fundações e no valor correspondente ao subsídio de DGA-3 aos Secretários-Adjuntos, quando em efetivo exercício das atividades do cargo, de forma compensatória ao não reembolso de diárias referentes a viagens dentro do Estado.

§ 1º A verba de que trata o caput será paga mensalmente em efetivo exercício das atividades do cargo, não sendo devida em períodos de gozo de férias.

§ 2º Os servidores ocupantes dos cargos previstos no caput que já percebiam verba indenizatória de mesma natureza definida em lei específica não fazem jus à percepção da verba prevista no caput.

§ 3º A verba indenizatória definida no caput não cobrirá gastos de terceiro, bem como não incorporará definitivamente na remuneração do agente político.

Art. 3º. Ficam acrescentados o art. 3-A, parágrafos 1º e 2º, e o art. 3º-B à Lei 8555, de 19 de setembro de 2006, com a seguinte redação:

2

“Art. 3º-A. Os membros do Tribunal de Contas fazem jus à indenização mensal, de forma compensatória ao não recebimento de ajuda de custo de transporte, passagens e diárias dentro do Estado, entre outras despesas ou perdas inerentes ao desempenho de suas atividades institucionais e de controle externo, a ser regulamentada por provimento do Tribunal.

Parágrafo 1º. Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se membros do Tribunal de Contas do Estado os Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros.

Parágrafo 2. O valor da indenização a se refere o caput deste artigo será de até um subsídio dos cargos de Conselheiro, de Procurador do Ministério Público de Contas e de Auditor Substituto de Conselheiro.

Art. 3º-B. Fica instituída indenização ao Presidente no valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do fixado no parágrafo 2º do art. 3º-A, relacionada ao desempenho das funções institucionais de representatividade do Tribunal de Contas do Estado, além daquelas destinadas a compensar o exercício das funções institucionais ordinárias de controle externo”.

3

Ressalta a própria legitimidade, na forma do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, tendo em vista a condição de entidade de âmbito nacional representativa da categoria dos servidores públicos civis estaduais. Justifica a pertinência temática no fato de a aplicação dos dispositivos em jogo traduzir-se em desrespeito à moralidade administrativa e ao livre exercício das atividades de controle e fiscalização, afetando os interesses dos associados.

Aponta contrariedade ao princípio da paridade de garantias, vencimentos e prerrogativas entre os Conselheiros e Procuradores do Tribunal de Contas e os membros do Tribunal de Justiça e do Ministério Público do mesmo ente federado, nos termos dos artigos 73, § 3º, e 130 da Constituição Federal. Evoca precedente do Supremo. Assevera que atividades de controle externo são remuneradas via subsídio, sendo a indenização voltada ao ressarcimento, a pressupor a comprovação de despesa efetuada durante a prestação de serviço público.

Segundo narra, a criação da verba indenizatória não observou os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e publicidade dos impactos orçamentários, tampouco o dever de prestação de contas derivado do princípio republicano previsto no parágrafo único do artigo 70 da Carta da República.

Aduz que, a teor do artigo 39, § 4º, da Lei Maior, Secretários Estaduais são remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Assinala a natureza remuneratória, submetida ao teto, da indenização, em percentual do subsídio, devida ao Presidente do Tribunal de Contas estadual ante o desempenho das funções institucionais de representatividade do Órgão. Diz violado o artigo 37, incisos XI, XIII e XIV, da Constituição Federal.

Sob o ângulo do risco, sustenta o alto dispêndio de verbas públicas, considerada a fragilidade financeira do Estado.

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia das normas atacadas. Busca a confirmação da tutela de urgência com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º Lei nº 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso.

4

Os autos foram conclusos ao Relator, Ministro Marco Aurélio, o qual decidiu por aguardar o julgamento definitivo.

Ademais, acolhendo pretensão da Autora, acionou o disposto no art. 12 da Lei nº. 9.868/1999.

Instada a se manifestar, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso passa a prestar as seguintes informações.

2. PRELIMINARMENTE - DA ILEGITIMIDADE ATIVA – CONFEDERAÇÃO DE CARREIRAS QUE POSSUI A FINALIDADE DE DEFENDER SEUS ASSOCIADOS – AUSÊNCIA DE VÍNCULO INSTITUCIONAL COM O TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO – AMPLIAÇÃO INDEVIDO DO ESCOPO ASSOCIATIVO

A presente ação deve ser fulminada liminarmente por ausência de legitimidade ativa.

É sabido que das Confederações se exige pertinência temática para a inauguração da instância suprema de controle concentrado de constitucionalidade.

Da própria petição inicial autoral, sua fundamentação em prol de sua legitimidade milita contra seu direito de ação, no ponto em que as finalidades institucionais citadas são similares com aquela usualmente pertencentes ao Ministério Público Federal.

Vejamos o que consta da página 04 da petição:

“Compete-lhe, segundo o seu estatuto, artigo 2º, dentre outros, a **defesa do Estado de Direito (I) e da moralidade (...)**.”

Data máxima vênia, a Confederação autora não tem autorização constitucional para defender o Estado de Direito e a moralidade, os quais são pilares de nossa República e, assim, são defendidos institucional pelo Ministério Público e pelas Advocacias Públicas.

Não se pode, Excelência, permitir ao alvedrio associativo a ampliação de escopo associativo com o alargamento de suas atribuições em seus estatutos, sob pena de perder-se a lógica sistêmica do artigo 103 da Constituição Federal.

Em sequência, afirma a Autora que dentre as atribuições associativas está a defesa:

“(V) **no exercício das atividades de controle e fiscalização, pilares e valores estruturantes, para que as Carreiras Típicas de Estado possam desenvolver suas atividades.** Vale dizer: normas legais que promovam inconstitucionalidades no sistema interessam a toda a categoria que dele depende, para o escorreito exercício dessas atividades.”

Pergunta-se: no que a norma impugnada atinge o exercício das atividades de controle e fiscalização **nacionalmente**? Ora, **a norma sequer atinge os associados locais**, pois seu conteúdo **não possui qualquer dispositivo de mitigação de direitos de servidor público.**

Temos aqui nítida tentativa de ampliação de escopo da associação, o que deve ser rechaçado por este Supremo Tribunal Federal. Caso contrário, todas as oportunidades em que determinada carreira tiver direitos concedidos ou regulamentados, conferir-se-á direito para que todas as demais carreiras do país batam às portas deste STF, para, sejamos honestos, reclamar dos direitos que os outros possuem e que nós queríamos ter, mas não temos.

Nesse sentido a jurisprudência do STF:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL (CSPB) - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" POR FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INSUFICIÊNCIA, PARA TAL EFEITO, DA MERA EXISTÊNCIA DE INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO - HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

- O requisito da pertinência temática - que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato - foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa "ad causam" para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Precedentes”. (ADI 1157 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/1994, DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00035)

Ante o exposto, requer-se a extinção do feito sem julgamento do mérito, por ausência de pertinência temática.

6

3. PRELIMINARMENTE - DA AUSÊNCIA DE LEI DOTADA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade deve ser extinta sem resolução do mérito, pois:

a) O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos, do Poder Público, revestidos de suficiente densidade normativa.

b) A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade.

c) Esses elementos - abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade - qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinantes de condutas individuais (ADI 1372 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/1995, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-01 PP-00001 RTJ VOL-00210-02 PP-00557 - Precedentes: vg. ADIn 767, Rezek, de 26.8.92, RTJ 146/483; ADIn 842, Celso, DJ 14.05.93 e ADI 1937 MC-QO, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2007, DJe-092 DIVULG 30-08-2007 PUBLIC 31-08-2007 DJ 31-08-2007 PP-00029 EMENT VOL-02287-02 PP-00332; ADI 2630 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014)

7

O ato normativo em exame, Lei Ordinária Estadual 11.087, de 5 de março de 2020, ao conter efeitos concretos, não se apresenta como verdadeira lei dotada de abstração e generalidade, tornando inviável o controle abstrato da norma.

Por leis e decretos de efeitos concretos “*entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de*

*segurança*¹.

Por isso, afirma Alexandre de Moraes que “atos estatais de efeitos concretos não se submetem, em sede de controle concentrado, à jurisdição constitucional abstrata, por ausência de densidade normativa no conteúdo de seu preceito”².

O mesmo entendimento é aplicado por este colendo Supremo Tribunal Federal³:

“Todos sabemos que o controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa, cabendo assinalar, neste ponto, que a noção de ato normativo, para efeito de sua fiscalização em tese, requer, além de autonomia jurídica da deliberação estatal, também a constatação de seu necessário coeficiente de generalidade abstrata sem prejuízo da indispensável configuração de sua essencial impessoalidade (RTJ 143/510, Rel. Min. Celso de Mello). É por essa razão que atos de efeitos concretos não expõem, em nosso sistema de direito positivo – e na linha de diretriz jurisprudencial firmada por esta Corte –, à possibilidade jurídico-processual de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (TTJ 108/505, RTJ 119/65, RTJ 139/73), eis que tais espécies jurídicas, que tem objeto determinado e destinatários certos, não veiculam, em seu conteúdo, normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato (RTJ 140/36). A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato (RTJ 146/483)”.

8

Assim, o controle abstrato de normas só se presta a examinar a constitucionalidade de espécies normativas próprias, ou seja, aquelas que são dotadas de generalidade e abstração.

Entretanto, tais características faltam à legislação que ora se examina: ela encerra apenas atos concretos de administração – *na medida em que apenas fixa um teto máximo para pagamento de verba indenizatória aos ocupantes dos cargos de Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo, Técnico de Controle Público Externo e aos membros*

1 Hely Lopes Meirelles, Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e “Habeas Data”, São Paulo: RT, 12a ed, 1989, p. 17.

2 Direito Constitucional, São Paulo: Atlas, 9ª ed., 2001, p. 584.

3 AdinMca 1372-RJ, j. em 10.11.1995, DJU 17.11.1995, Rel. Min. Celso de Mello, em Clémerson Merlin Clève, A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro, São Paulo: RT, 2000, p. 192.

(Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros) do Tribunal de Contas do Estado, bem como aos Secretários Estaduais e Secretários-Adjuntos, Procurador-Geral do Estado e Presidentes de Autarquias e Fundações – porque não encerra o conteúdo de uma norma abstrata ou teórica, instituída em caráter permanente e de generalidade.

A despeito de concepção ideológica ou sociológica que se possa ter acerca da lei ora submetida ao controle de constitucionalidade, os beneficiários ou destinatários são certos (identificados a qualquer tempo) – Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo, Técnico de Controle Público Externo e aos membros (Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros) do Tribunal de Contas do Estado, bem como aos Secretários Estaduais e Secretários-Adjuntos, Procurador-Geral do Estado e Presidentes de Autarquias e Fundações –, a evidenciar pessoalidade e subjetividade afetas às várias categorias de agente públicos – e o objeto determinado – verba indenizatória com valor textualmente cifrado.

Diante dessas características, o ato normativo não possui densidade ou coeficiente de generalidade abstrata que induza controle de constitucionalidade através de ADI, diante da correspondente perspectiva de ser um processo objetivo sem partes.

Nesse sentido, necessário citar as orientações deste c. STF:

“O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade faz instaurar processo objetivo, sem partes, no qual inexistente litígio referente a situações concretas ou individuais (RDA, 193:242, 1993, Rcl 397, rel. Min. Celso de Mello).

A ação direta destina-se ao julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas da validade da lei em tese. A tutela jurisdicional de situações individuais há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, à vista de um caso concreto, acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (RTJ, 164:506, 1998, ADInMC 1.434-SP, Rel. Min. Celso de Mello).

Obviamente que o controle das condutas daqueles que se valerão da norma ora questionada não está obstado. Todavia, não se pode afastar uma norma, ainda que desprovida de generalidade e abstração, do mundo jurídico sob a alegação de sua utilização indevida, porquanto o abuso do direito veiculado na lei deve ser combatido pontualmente, quando houver possível afronta a princípios que regem a Administração Pública (CF, art. 37), visto que valores poderiam ser considerados como vantagem indevida, benefício pessoal ilegítimo ou privilégios imorais; o eventual abuso de direito ou a lesão ao patrimônio público,

decorrentes do efeito da lei questionada devem ser submetidos ao controle de ação civil pública, ação por ato de improbidade administrativa, ou ação popular deduzidas na jurisdição ordinária, de modo a garantir o devido processo legal (CF, art. 5º, LV), assegurado o duplo grau de jurisdição (CF, art. 92, VII).

Por fim, convém recordar que, enquanto a função jurisdicional, como regra geral, destina-se a solucionar conflitos de interesses subjetivos, a julgar uma Controvérsia entre partes que possuem pretensões antagônicas (V. M. Seabra Fagundes. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 1979, p. 11), o controle de constitucionalidade por ação direta ou por via principal, conquanto também seja jurisdicional, é um exercício atípico de jurisdição, justamente porque nele não há um litígio ou situação concreta a ser solucionada mediante a aplicação da lei pelo órgão julgador. Seu objetivo é um pronunciamento acerca da própria lei. Se não fosse assim, haveria uma superposição da jurisdição constitucional e o conseqüente esvaziamento da jurisdição ordinária, especialmente pelo órgão do Ministério Público de velamento da moralidade e da probidade públicas.

10

4. DA VERBA INDENIZATÓRIA – MORALIDADE COMO CONCEITO FLUIDO E PESSOAL – IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DIRETA PARA RESTRINGIR INSTITUIÇÃO DE NATUREZA CONSTITUCIONAL

É de sabença que a verba indenizatória tem o objetivo de ressarcir profissionais, no tocante a despesas realizadas no desempenho de suas atividades laborais.

HELY LOPES MEIRELLES esclarece que as verbas indenizatórias “*são previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. (...)*”⁴.

Ademais, é cediço que o ordenamento jurídico autoriza o pagamento de verba indenizatória, visando ressarcir o agente político de despesas inerentes ao exercício do seu *múnus público*, sob pena de se permitir a redução indireta do subsídio e o locupletamento ilícito pela Administração Pública.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 34. Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 504.

Isto porque essas parcelas indenizatórias possuem previsão constitucional, senão vejamos:

“Art. 37(...)

§11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, **as parcelas de caráter indenizatório** previstas em lei”.

Veja que a CF excepciona esta verba para aferição do teto e subteto previstos.

Não se pode olvidar que o mencionado dispositivo foi inserido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional 47/2005, que ao vincula-lo à previsão legal, acabou por dar eficácia limitada à norma.

Trilhando nessa premissa, na espécie, a lei ora impugnada instituiu a verba indenizatória e regulamentou o seu pagamento, logo não há de se falar em violação ao teto constitucional, porquanto, como dito alhures, trata-se de regra excepcional, já que não se confunde com o subsídio pago aos agentes públicos de que trata a lei (*Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo, Técnico de Controle Público Externo e aos membros (Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros) do Tribunal de Contas do Estado, bem como aos Secretários Estaduais e Secretários-Adjuntos, Procurador-Geral do Estado e Presidentes de Autarquias e Fundações*), ou seja, não tem o condão de remunerar o agente pela função exercida.

Na hipótese, se de um lado a Lei nº 11.087/2020 criou a Verba Indenizatória para Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo, Técnico de Controle Público Externo e aos membros (Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros) do Tribunal de Contas do Estado, bem como aos Secretários Estaduais e Secretários-Adjuntos, Procurador-Geral do Estado e Presidentes de Autarquias e Fundações, de outro excluiu do recebimento quem está no gozo de férias, quem já perceba verba indenizatória de mesma natureza definida em lei específica, gastos de terceiro; da mesma forma, a instituição da Verba Indenizatória aos membros do TCE/MT excluiu o recebimento de ajuda de custo de transporte, passagens e diárias dentro do Estado, entre outras despesas ou perdas inerentes ao desempenho de suas atividades institucionais e de controle externo, a ser regulamentada.

Ora, é insofismável que a verba ora concedida veio substituir pagamentos que outrora, visava custear gastos para o exercício independente e integral do cargo e, assim sendo, não alterou sua natureza e destinação.

Concluir que somado ao subsídio resultaria em super-salários, é partir de uma premissa equivocada, pois, primeiramente, **esta parcela indenizatória possui limite máximo, o que não significa dizer ser exatamente este limite**; segundo, que **não são revertidas à pessoa dos agentes como contraprestação do serviço prestado**, mas, repita-se, **destinada a restituir despesas necessárias, tanto que não poderão ser pagos os auxílios que tinham como escopo justamente essa finalidade**.

Deve-se, também, considerar as peculiaridades do Estado de Mato Grosso, como número de população, extensão territorial, dentre outros fatores que geram, necessariamente, despesas quando se impõe o cumprimento da lei, no que tange às funções típicas e atípicas dos agentes públicos especificados pela Lei nº. 11.087/2020, como, a fiscalização e verificação da necessidade de cada região do Estado.

Assim, neste processo de natureza objetiva, não é possível vislumbrar qualquer inconstitucionalidade a macular a lei impugnada, seja formal ou material, porquanto observou os requisitos explícitos e implícitos impostos pelas Constituições Federal e Estadual.

De outro viés, é cediço que com o advento do “neo constitucionalismo”, os princípios passaram a incorporar o ordenamento jurídico e ter ao lado das regras, *status* de norma fundamental, podendo inclusive ser parâmetro à verificação de compatibilidade vertical dos atos normativos.

Dentre eles, destacam-se aqueles expressos como norteadores da Administração Pública – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, bem como aqueles implícitos, mas dentro do Bloco de Constitucionalidade, como por exemplo, razoabilidade e proporcionalidade.

A moralidade, nas palavras de Matheus Carvalho, *“trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa, ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas”* (Manual de Direito Administrativo, 2ª edição, editora Juspodivm, Salvador/BA, 2015, p. 68).

Já a Razoabilidade, é assim conceituada para José dos Santos Carvalho Filho:
“razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro dos limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possa dispor-se de forma um pouco diversa”.

E continua o doutrinador definindo o princípio da proporcionalidade: *“O grande fundamento da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de contes atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassam os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.”* (Manual de Direito Administrativo, 29. Ed., São Paulo, Atlas, 2015, p. 41 e 43).

À luz destes postulados normativos imanentes no sistema jurídico, compete ao administrador e agentes públicos agirem, ao conduzir a coisa pública, com boa-fé e conseguir o melhor resultado possível com o menor custo à administração.

Entretanto, não parece justificável que sirvam como censura prévia e abstrata ao exercício de competência privativa do Poder Legislativo, como no caso, pois, as supostas violações devem estar demonstradas no caso concreto com fundamentos e dados factíveis, mormente em se tratando de processo de natureza objetiva.

Sob a alcunha de arremate e reforço o argumentativo, trago à colação trecho de decisão deste Colendo Supremo Tribunal Federal acerca da interpretação do §4º do art. 39 da Constituição Federal:

O Supremo Tribunal Federal afirmou que o cerne da questão é definir o sentido e o alcance do que se deve atribuir ao modelo de retribuição por subsídio, instituído pelo art. 39, § 4º (1), da Constituição Federal (CF). Assim, a controvérsia se limita a saber se a CF admite que servidores da Assembleia Legislativa alagoana, submetidos a essa disciplina, podem receber, além da parcela única referida no citado dispositivo, um acréscimo a ser pago a título de “Gratificação de Dedicção Excepcional”. A Corte observou que, após a edição da EC 19/1998, o subsídio passou a reunir, sob um único título genuinamente remuneratório, todos e quaisquer valores pagos aos servidores como contraprestação pelo trabalho executado no desempenho normal de

suas funções. O objetivo é muito claro: criar um padrão confiável de correspondência entre o que é atribuído e o que é efetivamente pago pelo exercício do cargo público. Assim, se elimina prática corriqueira na Administração Pública, em que aumentos salariais são concedidos de maneira artificiosa, na forma de benefícios adicionais, instituídos mediante alíquotas de incidências caprichosas, confusas e sucessivas, cuja aplicação frequentemente conduz a excessos ilegítimos. O conceito de subsídio a que se refere a EC 19/1998 não se aplica apenas a agentes políticos, como ocorria anteriormente, comportando extensão a todas as categorias de servidores organizadas em carreira, nos termos do art. 39, § 8º (2), da CF. **Uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da CF pode sugerir que o pagamento do subsídio há de ser feito de maneira absolutamente monolítica, ou seja, sem o acréscimo de qualquer outra parcela. Todavia, essa compreensão é equivocada.** Uma interpretação sistemática revela que a própria Constituição, no art. 39, § 3º (3), assegura a todos os servidores públicos, sem distinção, a fruição de grande parte dos direitos sociais do art. 7º, que envolve pagamento de verbas adicionais, cumuláveis com a do subsídio, tais como adicional de férias, décimo terceiro salário, acréscimo de horas extraordinárias, adicional de trabalho noturno, entre outras. **Portanto, não há, no art. 39, § 4º, da CF, uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio. Cumpre estabelecer em que medida e em que situações é cabível eventual pagamento de adicional. O novo modelo de subsídio busca evitar que atividades exercidas pelo servidor público como inerentes ao cargo que ocupa — e já cobertas pelo subsídio — sejam remuneradas com o acréscimo de qualquer outra parcela adicional. Nesse sentido, são excluídos os valores que não ostentam caráter remuneratório, como os de natureza indenizatória e os valores pagos como retribuição por eventual execução de encargos especiais não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo considerado. [...]**

(1) CF/1988: “Art. 39 (...) § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.” (2) CF/1988: “Art. 39 (...) § 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.” (3) CF/1988: “Art. 39 (...) § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de

cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, **podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.**” ADI 4941/AL, rel. orig. Min. Teori Zavascki, red. p/ o ac. Min. Luiz Fux, julgamento 14.8.2019. (ADI-4941)

Ante o exposto, requer-se a improcedência do pedido, mantendo-se a norma impugnada.

5. DA VERBA INDENIZATÓRIA – AUSÊNCIA DE PARADIGMA ENTRE TRIBUNAL DE CONTAS E PODER JUDICIÁRIO – VINCULAÇÃO QUE ABRANGE O SISTEMA REMUNERATÓRIO E NÃO AS VERBAS DE RESSARCIMENTO

O artigo 73, parágrafo 3º, da CF/88, c/c artigo 50 da Constituição do Estado de Mato Grosso, preconizam que os Conselheiros do Tribunal de Contas terão as mesmas garantias, prerrogativas, vedações, impedimentos, remuneração e vantagens dos Desembargadores e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

Primeiramente, a finalidade do dispositivo em questão é tornar hierarquicamente iguais, do ponto de vista funcional e institucional, os membros das carreiras citadas.

Partindo daí, vemos que a remuneração dos integrantes deve ser vinculada, assim como garantias, prerrogativas, vedações, impedimentos, de modo a permitir que os membros do Judiciário e Tribunal de Contas possam exercer com a mesma dignidade e independência o exercício de tão nobres funções.

Ocorre que não consta do dispositivo constitucional qualquer menção à verba indenizatória, e tal silêncio ecoa para nos lembrar que referida verba possui liberdade de fixação conforme a realidade de cada tribunal e de cada localidade.

Tal circunstância é reconhecida de longa data e se mostra tão lógica que é costumeiro no Brasil que cada tribunal fixe seu regime de verbas indenizatórias

Ora, a própria carreira da magistratura não possui simetria entre os tribunais na fixação da verba indenizatória. Existe patente diferença nos montantes e formatos entre os Tribunais de Justiça estaduais e entre estes e os Tribunais Regionais Federais.

Portanto, Excelência, acolher a interpretação dada pela Autora acabaria por engessar as Cortes de Justiça e Cortes de Contas na fixação das respectivas verbas indenizatórias, todas submetidas a realidades peculiares decorrentes da extensão territorial do Brasil.

Por não se tratar de remuneração, não há óbice constitucional ao artigo 3º-B em que se instituiu indenização ao Presidente do TCE-MT no valor corresponde a 50% (cinquenta por cento) do fixado no § 2º do art. 3º-A, relacionada ao desempenho das funções institucionais de representatividade do Tribunal de Contas do Estado, tendo em vista que o trabalho de representação no extenso Estado de Mato Grosso demanda esforço hercúleo de fiscalização e orientação dos prefeitos municipais e demais agentes públicos, leia-se: longas viagens, transporte, hospedagem, alimentação, acompanhamento de assessoria, etc.

Outrossim, o entendimento ora externado pela Autora não se ampara em precedente algum ou na doutrina administrativista, de modo que a medida que se impõe é o reconhecimento da legitimidade constitucional da lei impugnada.

16

6. DO CONTROLE E LIMITES DA VERBA INDENIZATÓRIA – EXISTÊNCIA DE FORMAS DE CONTROLE – FIXAÇÃO DE VALOR MÁXIMO TÃO SOMENTE

Dentre os princípios constitucionais do Estado Brasileiro, constantes da Constituição de 1988, destaca-se o princípio republicano, decorrente da opção pela República como forma de governo.

Ao tratar do aludido princípio, JOSÉ AFONSO DA SILVA, explica que “*a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46), eleições periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade dos mandatos eletivos (arts. cit.) e, conseqüentemente, não vitaliciedade*

dos cargos políticos e prestação de contas da administração pública (arts. 30, III, 31, 34, VII, d, 35, II, e 70 a 75)⁵”.

Nesse diapasão, evidencia-se o dever de prestação de contas da Administração Pública. Assim, segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “*como é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever; a eles cometido, de prestar contas de sua atividade. Se no âmbito privado o administrador já presta contas normalmente ao titular dos direitos, com muito maior razão há de prestá-las aquele que tem a gestão dos interesses de toda a coletividade⁶”.*

No caso dos autos, verifica-se que a verba indenizatória não possui valor fixo, mas varia de acordo com cada caso apresentado, sendo fixado apenas limites máximos, senão vejamos:

Art. 3º Ficam acrescentados o art. 3º-A, §§ 1º e 2º, e o art. 3º-B à Lei nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, com a seguinte redação:

“Art. 3º-A Os membros do Tribunal de Contas fazem jus à indenização mensal, de forma compensatória ao não recebimento de ajuda de custo de transporte, passagens e diárias dentro do Estado, entre outras despesas ou perdas inerentes ao desempenho de suas atividades institucionais e de controle externo, a ser regulamentada por provimento do Tribunal.

§ 1º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se membros do Tribunal de Contas do Estado os Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros.

§ 2º **O valor da indenização a que se refere o caput deste artigo será de ATÉ** um subsídio dos cargos de Conselheiro, de Procurador do Ministério Público de Contas e de Auditor Substituto de Conselheiro.

Art. 3º-B Fica instituída indenização ao Presidente no valor corresponde a 50% (cinquenta por cento) do fixado no § 2º do art. 3º-A, relacionada ao desempenho das funções institucionais de representatividade do Tribunal de Contas do Estado, além daquelas destinadas a compensar o exercício das funções institucionais ordinárias de controle externo.”

17

5 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 35ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2012. p. 103.

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª. ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 67.

Portanto, não se trata de mero valor de acréscimo remuneratório, senão de montante que será ressarcido conforme uso de cada servidor, tendo sido fixado apenas limites máximos.

Da mesma forma estabelece a regra do art. 3º-B, onde além de fixar os limites máximos, faz a necessária distinção das várias atividades desenvolvidas pelo Presidente da Corte de Contas; atividades estas relacionadas tanto com o próprio exercício do controle externo como enquanto representante máximo (Presidente) do órgão constitucional.

O dever de prestar conta é imanente a todo agente público que recebeu verba indenizatória. Neste particular, verifica da inicial que a Autora omitiu a existência de mecanismo de controle da Verba Indenizatória, de maneira que os valores a título da referida indenização (VI – Verba Indenizatória) poderão ser revistos pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT), quando for constatada baixa produtividade e desempenho dos servidores, assim como ineficiência nas atividades de controle externo e a incapacidade orçamentária e financeira do Tribunal de Contas. O controle acerca da Verba Indenizatória será realizado nos termos do art. 5º da Lei nº 11.087/2020:

18

Art. 5º Fica renumerado o parágrafo único para § 1º e ficam acrescentados os §§ 2º e 3º ao art. 4º da Lei nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, com a redação dada pela Lei nº 8.941, de 29 de julho de 2008, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º (...) § 1º (...)

§ 2º O relatório de metas deverá ser encaminhado semestralmente à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Mato Grosso que designará Comissão Especial para emissão de parecer terminativo devendo manifestar quanto à eficiência, eficácia e economicidade da verba indenizatória.

§ 3º A contar da publicação desta Lei, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Mato Grosso com base nos pareceres da Comissão Especial avaliará a manutenção da referida verba indenizatória aos servidores nominados no art. 1º aplicando o disposto no § 5º do art. 3º da Lei nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, quando for o caso.”

É de se consignar ainda que as despesas resultantes da aplicação da Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas nos respectivos orçamentos dos respectivos poderes, conforme previsão do art. 6º da Lei nº 11.087/2020.

7. DOS PEDIDOS

Por toda a explanação aduzida, pugna-se:

- i)* a rejeição da presente ação, ante a ausência dos pressupostos de admissibilidade, por consequência, o julgamento sem apreciação do mérito;
- ii)* no mérito, diante da inexistência dos requisitos autorizadores, pugna-se pela não concessão da medida liminar, a ser confirmada com o julgamento de total **IMPROCEDÊNCIA** da presente ação.

Nestes termos.

Cuiabá (MT), 13 de abril de 2020.

19

Ricardo Riva
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

João Gabriel Perotto Pagot
Subprocurador-Geral Judicial e Extrajudicial