



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.329/DF

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

**REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS
DE ESTADO – CONACATE**

ADVOGADOS: FELIPE GAZONI DE SOUZA E OUTROS

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PARECER AJCONST/PGR Nº 146593/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA DA CONACATE. LIAME INDIRETO. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI 11.087/2020 DO ESTADO DE MATO GROSSO. MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS E OUTROS AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. VERBA MENSAL INDENIZATÓRIA. VALOR FIXO DE UM SUBSÍDIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. Não atende o requisito da pertinência temática ação direta ajuizada por confederação sindical que não demonstre afinidade direta e imediata entre seus objetivos institucionais e o conteúdo material da lei ou do ato normativo questionado.
2. Interesse de caráter geral, meramente econômico, configura liame indireto ou mediato que não atende ao requisito da pertinência temática. Precedentes.
3. Identidade parcial de objeto com a ADI 6.364/MT. Reiteração dos fundamentos de inconstitucionalidade formal e material deduzidos pela Procuradoria-Geral da República naquela ação direta.



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

Parecer pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 3º da Lei 11.087, de 5.3.2020, do Estado de Mato Grosso.

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – CONACATE, tendo por objeto os arts. 1º a 3º da Lei 11.087, de 5.3.2020, do Estado de Mato Grosso, que concede verba indenizatória mensal a membros do Tribunal de Contas daquele Estado e a outros agentes públicos estaduais, em valor correspondente a um subsídio e, para o Presidente do TCE/MT, a um subsídio acrescido de 50% — acréscimo que não se confunde com a verba percebida pelo exercício da Presidência da Corte de Contas.

Este é o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 1º Fica alterado o art. 1º da Lei 8.355, de 19 de setembro de 2006, com a redação dada pela Lei 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



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

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 Presidente 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. 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 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 correspondente a 50% (cinquenta por cento) do fixado no § 2º do art. 3º-A, relacionada ao desempenho das funções institucionais de representatividade do



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

Tribunal de Contas do Estado, além daquelas destinadas a compensar o exercício das funções institucionais ordinárias de controle externo”.

A autora, após afirmar sua legitimidade ativa para propositura da ação direta, registra que a Lei estadual 11.087/2020 adota regime híbrido: *“ora pretendendo aplicar direitos e vantagens do Poder Judiciário, quando convém; ora do Poder Legislativo; ora dos próprios servidores; ora sem qualquer parâmetro, fora da lei, a título de autonomia.”*

Sustenta afronta à simetria remuneratória entre os integrantes do Tribunal de Contas do Estado e os Desembargadores do Tribunal de Justiça, e dos Procuradores de Contas com os membros do Ministério Público estadual (CF, art. 73, § 3º, e 130). Ressalta que *“a simetria deve ser adotada sem desprestígio do Poder Judiciário, que não pode receber valores inferiores”*.

Argumenta que *“as atividades de controle externo já são devidamente remuneradas por subsídio”* e que *“ajuda de custo com transporte, passagens e diárias devem estar condicionadas ao exercício de atividades externas.”* Alega, dessa forma, afronta ao princípio da moralidade na concessão de indenização mensal em valor fixo e sem necessidade de comprovação da despesa realizada.

Diz que o pagamento da verba indenizatória objeto da lei impugnada configura transgressão ao modelo remuneratório de subsídio (CF, art. 39, § 4º),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ao passo que pretende enquadrar como indenizatório o pagamento de caráter retributivo pelo exercício ordinário de atribuições do cargo.

Cita entendimento do próprio TCE/MT no sentido de que *“a verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento”*. Ressalta que a falta de exigência de prestação de contas quanto à parcela de natureza pública configura afronta ao princípio da publicidade (CF, art. 37, *caput*, § 3º, II), ao direito de acesso à informação (CF, art. 5º, XXXIII), e ao primado republicano (CF, art. 1º), *“do qual se originam os deveres de transparência e de prestação de contas, bem como a possibilidade de responsabilização ampla por eventuais irregularidades.”*

Considera que o acréscimo de 50% do subsídio para o Presidente do TCE/MT a título de indenização por custos com o desempenho da função de representatividade do órgão, além de permitir ganhos muito superiores ao teto constitucional (mais de R\$ 94.000,00 ao mês), *“cria gatilho automático sobre o valor do benefício”*, vedado pelo art. 5º, XIII e XIV, da Constituição Federal.

Requer, nesses termos, deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados e, no mérito, a procedência do pedido, para que sejam declarados inconstitucionais os arts. 1º a 3º da Lei 11.087/2020 do Estado de Mato Grosso.



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

O Relator, Ministro Marco Aurélio, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, requereu informações dos interessados e, após, ordenou abertura de vista sucessiva à Advocacia-Geral da União, para manifestação, e à Procuradoria-Geral da República, para elaboração de parecer (peça 39).

A requerente apresentou pedido de tutela provisória de urgência em virtude dos reflexos da crise de saúde pública ocasionada pela epidemia de Covid-19 na economia estadual (peça 40).

Ao prestar informações, a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado de Mato Grosso apontaram, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da entidade requerente por falta de pertinência temática. No mérito, defenderam a constitucionalidade dos dispositivos ao entendimento de que a verba prevista visa a ressarcir o agente público por gastos em razão da função (peças 42 e 46).

O Relator liberou o pedido de tutela provisória de urgência para apreciação pelo Plenário Virtual e, visando ao aparelhamento para julgamento definitivo, solicitou a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República (peça 53).

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi admitido como *“terceiro no processo, recebendo-o no estágio que se encontra”* (peça 56).



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

Os pedidos de destaque para a retirada do processo do calendário de julgamento em ambiente virtual e de redesignação de data de julgamento foram indeferidos (peça 57).

É o relatório.

A Confederação Nacional das Carreiras e Atividades Típicas de Estado – CONACATE, conquanto se afirme entidade sindical de grau máximo, não tem legitimidade para propor esta ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a falta de pertinência temática entre suas finalidades estatutárias e o objeto da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Os dispositivos impugnados estabelecem verba indenizatória mensal correspondente a 1 (um) subsídio para os membros do Tribunal de Contas do Estado (Conselheiros, Procuradores do Ministério Público de Contas e Auditores Substitutos de Conselheiros), e a 1 (um) subsídio acrescido de 50% do valor deste para o Presidente do TCE/MT. Também concedem verba indenizatória mensal em valor correspondente a 1 (um) subsídio DGA-2 para Secretários de Estado, para o Procurador-Geral do Estado e para Presidentes de Autarquias e Fundações, e de 1 (um) subsídio DGA-3 para os Secretários-Adjuntos.

O conteúdo das normas impugnadas, quando muito, atingem apenas indiretamente os interesses da categoria representada pela CONACATE, visto



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

o seu objetivo estatutário de “defesa dos interesses gerais da categoria profissional dos servidores públicos civis brasileiros” (art. 1º, § 3º) e a repercussão mediata dos valores de expressiva monta conferidos a membros do TCE/MT e a agentes políticos de Mato Grosso na carreira dos servidores públicos estaduais.

A pertinência temática exige, para sua caracterização, relação direta e imediata entre os interesses da categoria representada pela entidade requerente e o conteúdo material da norma que se afirma inconstitucional. Interesse de caráter geral, meramente econômico, configura liame indireto ou mediato, que não atende o requisito da pertinência temática.

Veja-se, nesse sentido, a ementa do seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. LEIS 3.398/09, 3.687/09 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PLANO DE CARGOS E DE CARREIRA DO QUADRO DE PESSOAL DO PODER JUDICIÁRIO DAQUELE ESTADO. CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. REPRESENTAÇÃO AMPLA E HETEROGÊNEA. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STF exige, para caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.



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

2. *No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de disciplinar a organização administrativa do quadro funcional de servidores do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CSPB), voltados, genericamente, à proteção dos servidores públicos civis de todos os Poderes e níveis federativos do País. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe 6.11.2014; ADI 4.722, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 14.2.2017.*
3. *O caráter amplo e heterogêneo da Requerente não serve à demonstração do atingimento de interesses típicos de determinado quadro funcional, afetado pela legislação impugnada.*
4. *Agravo regimental conhecido e não provido.*
(ADI 4.302-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 4.4.2018).

Ademais, o fato de o Estatuto Social da entidade requerente afirmar que ela tem ampla legitimidade para a defesa de direitos constitucionais não afasta a necessidade de que esses direitos sejam diretamente atrelados aos interesses da categoria que representa, sob pena de permitir que instrumento constitutivo atribua a condição de legitimado universal a entidades cujo texto constitucional conferiu a condição de legitimado especial.

Não há, portanto, pertinência temática entre o objetivo institucional da CONACATE, que se volta à defesa de interesses gerais de servidores públicos civis de todos os Poderes e órgãos autônomos de todos os níveis federativos, e as normas impugnadas nesta ação direta, que veiculam conteúdo relativo ao regime



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de subsídios e de vantagens remuneratórias dos membros do Tribunal de Contas e de agentes políticos do Estado de Mato Grosso.

Por conseguinte, esta ação direta de inconstitucionalidade não reúne condições processuais de curso até julgamento de mérito, dada a ilegitimidade ativa da entidade requerente decorrente da falta de pertinência temática.

Justamente por não se vislumbrar legitimidade ativa da CONACATE para esta ação direta, optou a Procuradoria-Geral da República pelo ajuizamento de nova ação direta de inconstitucionalidade para questionar a totalidade da Lei 11.087/2020 do Estado de Mato Grosso.

Dessa forma, caso superada a ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade requerente, os fundamentos deduzidos pela Procuradoria-Geral da República, na petição inicial da ADI 6364/MT, hão de ser transpostos para a presente manifestação, a fim de assentar, nos limites do pedido desta ação:

1) **inconstitucionalidade formal** do art. 2º da Lei estadual 11.087/2020, pois inserido por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao TCE/MT, sem relação de afinidade lógica com a proposição original enviada à Assembleia Legislativa pelo Presidente da Corte de Contas estadual e que cria despesa para o Poder Executivo, em afronta aos arts. 2º e 63, I, da CF/1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2) **inconstitucionalidade material** dos arts. 1º e 3º da Lei estadual 11.087/2020 por quebra da paridade remuneratória com a magistratura judicial (CF, art. 73, § 3º, c/c art. 75); por burla ao modelo de subsídio (CF, art. 39, § 4º) e ao teto remuneratório (CF, art. 37, XI, e § 11); por desrespeito à moralidade administrativa (CF, art. 37, *caput*); e por criar despesa orçamentária com pessoal sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro correspondente (art. 113 do ADCT/1988, inserido pela Emenda Constitucional 95/2016).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 3º da Lei 11.087, de 5.3.2020, do Estado de Mato Grosso.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

PC