



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6329

Requerente: Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Relator: Ministro MARCO AURÉLIO

Disposições constantes da Lei nº 11.087/2020, do Estado de Mato Grosso, que institui verbas de caráter supostamente indenizatório a determinados cargos do serviço público estadual. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Ausência de impugnação adequada ao complexo normativo. Mérito. A verba instituída pela lei estadual não tem natureza indenizatória, de modo que seu pagamento ofende o regime constitucional de remuneração por subsídio e o teto remuneratório (artigos 37, inciso XI, e 39, § 4º, da Constituição). As verbas atribuídas aos membros do Tribunal de Contas do Estado e aos Procuradores do Ministério Público de Contas violam a paridade remuneratória com a magistratura judicial e com o Ministério Público estadual. O artigo 2º da lei atacada ofende a cláusula constitucional de reserva de iniciativa, eis que decorre de emenda parlamentar ao projeto de lei apresentado pelo Presidente do TCE, com o qual não guarda vínculo de pertinência temática. A gratificação paga em caráter temporário e em decorrência do exercício extraordinário da Presidência da Corte de Contas estadual é cumulável com a remuneração por subsídio e encontra respaldo no texto constitucional, desde que observado o teto remuneratório. Invalidez da expressão “indenização”, contida no artigo 3º-B da Lei Estadual nº 8.555/2006, acrescido pelo diploma hostilizado. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

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 artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087, de 05 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso, que “*altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, e dá outras providências*”, instituindo verbas de natureza indenizatória a determinados cargos do serviço público estadual. Eis o teor das disposições impugnadas:

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 percebam 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 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.”

De acordo com a requerente, as disposições legais, a pretexto de compensar o desempenho de determinadas funções institucionais, ou de suprimir o pagamento de ajuda de custo de transporte, passagens e diárias aos Auditores Públicos Externos, aos Auxiliares de Controle Externo, aos Técnicos de Controle Público Externo, aos Conselheiros do Tribunal de Contas Estadual, aos Auditores Substitutos de Conselheiros, aos Procuradores do Ministério Público de Contas, aos Secretários Estaduais, ao Procurador-Geral do Estado, aos Presidentes de autarquias e fundações e aos Secretários-Adjuntos, teriam instituído verbas indenizatórias em valores desproporcionais e desarrazoados.

Entende que deve ser obedecida a simetria entre os membros do Tribunal de Contas do Estado com os desembargadores do Tribunal de Justiça, e entre os membros do Ministério Público de Contas com os membros do Ministério Público que atuam perante o Poder Judiciário de Mato Grosso, invocando, para tanto, o disposto nos artigos 73, § 3º; e 130 da Carta de 1988¹. Nesse contexto,

¹ “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

aduz que os dispositivos impugnados pretendem instituir um “*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*” (fl. 16 da petição inicial). Assim, como as vantagens indenizatórias instituídas no diploma questionado não são pagas aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado do Mato Grosso, não poderiam ser percebidas pelos Conselheiros e Procuradores do Tribunal de Contas do referido ente federado.

Em outra vertente, sustenta que as indenizações previstas possuiriam caráter remuneratório, eis que não derivam do ressarcimento de gastos anteriormente realizados pelo servidor público, o que não se coadunaria com a necessidade de observância do teto remuneratório, nem com o regime de subsídios (artigos 37, incisos X e XI; e 39, § 4º, da Carta Republicana²) e afrontaria os

§ 3º *Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.*”

“Art. 130. *Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.*”

² “Art. 37. (...)”

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”

“Art. 39. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

(...)

§ 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.*”

princípios da moralidade e da razoabilidade, bem como a legitimidade e a economicidade da despesa pública (artigos 37, *caput*, e 70, *caput*, do Texto Constitucional³). A esse respeito, assevera que *“a verba que possui caráter indenizatório, deveria servir apenas como ressarcimento para gastos anteriormente realizados pelo servidor público e não ser utilizado como determinada renda fixa e genérica com o fim apenas de remunerar”* (fl. 21 da petição inicial).

Por fim, considera desarrazoada e desproporcional a previsão contida no artigo 3º-B da norma impugnada, que institui indenização ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado no percentual de 50% (cinquenta por cento) do valor do respectivo subsídio, o que corresponderia a cerca de cinco vezes o valor anteriormente concedido em razão do desempenho das funções institucionais de representatividade do Tribunal de Contas do Estado, sem que esse acréscimo esteja submetido ao teto remuneratório.

Diante disso, a autora pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos legais questionados e, no mérito, a declaração definitiva da sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído ao Ministro MARCO AURÉLIO, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, assim como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Em atendimento à solicitação, Assembleia Legislativa daquele Estado-membro suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da confederação autora e a ausência de abstração e generalidade das disposições legais atacadas. No mérito, manifestou-se pela improcedência do feito, tendo afirmado que a parcela indenizatória instituída não teria por finalidade remunerar os agentes públicos pelas funções exercidas, e que a previsão de um limite máximo não implicaria que o pagamento coincida com esse limite. Alegou, ainda, que o Texto Constitucional não exigiria simetria em relação às verbas indenizatórias dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual e os membros da Corte de Contas e do Ministério Público de Contas do respectivo ente da Federação. Asseverou, ademais, que as verbas indenizatórias podem ser revistas quando for constatada a baixa produtividade e desempenho dos servidores, a ineficiência nas atividades de controle externo e a incapacidade orçamentária e financeira do Tribunal de Contas, nos termos da Lei estadual nº 11.087/2020.

O Governador mato-grossense também suscitou a ilegitimidade ativa da requerente. Quanto ao mérito, aduziu que as verbas se destinam a *“recompôr o patrimônio dos destinatários da norma em razão do exercício de atividades necessárias à prestação do serviço público que lhes compete, especialmente os custos com transporte e diárias”* (fl. 08 das informações prestadas), e que não haveria, portanto, violação ao teto remuneratório ou ao regime de remuneração através de subsídio. Frisou, igualmente, que, a despeito da equiparação de regimes jurídicos entre os membros do Judiciário e os o Tribunal de Contas, as verbas indenizatórias atendem a requisitos específicos decorrentes das funções exercidas. Acrescentou que as normas impugnadas *“somente sistematizaram a forma de pagamento das verbas indenizatórias, as quais já eram pagas para ressarcir os custos incorridos pelos servidores destinatários das normas”* (fl. 11 das informações do requerido).

Posteriormente, a requerente apresentou pedido de tutela provisória

de urgência, alegando que, em decorrência da emergência em saúde pública decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus, não seria “razoável permitir-se, então, que por meio de uma norma inconstitucional, os destinatários da Lei 11087/20 ignorem o esforço de toda a nação brasileira”. Assim, postulou o deferimento de medida liminar “para suspender os efeitos da vigência da lei do Estado de Mato Grosso 11.087/2020, tendo em vista os fundamentos apresentados na inicial, bem como no fato notório da decretação do estado de calamidade do país” (fl. 05 do documento eletrônico nº 40).

Em 04 de maio de 2020, o Ministro Relator proferiu despacho acionando o sistema de julgamento virtual e liberando o pedido de tutela provisória para apreciação do Colegiado Maior, enfatizando que a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República visam ao julgamento definitivo do feito.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.1 – Da ausência de legitimidade ativa

Cumprido registrar, primeiramente, que a requerente não logrou demonstrar sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

De fato, segundo a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, a legitimidade de confederações sindicais para a instauração de processo de fiscalização normativa abstrata está condicionada ao preenchimento do requisito da pertinência temática, ou seja, da relação de pertinência entre o objeto da ação e as atividades institucionais da autora. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO INTERNO DO TRT DA 5ª REGIÃO. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA AUTORA. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETIVO INSTITUCIONAL DA POSTULANTE E O CONTEÚDO DA NORMA IMPUGNADA. 1. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das confederações para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação da pertinência temática entre os objetivos institucionais da postulante e o conteúdo da norma impugnada.** Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADI nº 5919 AgR, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/08/2018, Publicação em 22/08/2018; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENTIDADE DE CLASSE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS - NTU. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. **A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.** 2. **No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de inaugurar e disciplinar o veto popular como instrumento de participação popular no processo legislativo no âmbito do Município de Aracaju, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora (NTU), que estão voltados para a proteção dos interesses de empresas de transportes urbanos. 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 de 14/2/2017. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF nº 385 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/10/2017, Publicação em 25/10/2017; grifou-se).

No caso, a requerente congrega e representa “*servidores públicos civis federais, estaduais, distritais e municipais do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, dos Tribunais e Conselhos de Contas e dos Órgãos Públicos de*

Auditoria, Fiscalização, Investigação, Regulação, Tributação, Controle e Segurança Pública” (documento nº 6 do processo eletrônico).

Por sua vez, os dispositivos impugnados tratam de verbas indenizatórias concedidas aos Auditores Públicos Externos, aos Auxiliares de Controle Externo, aos Técnicos de Controle Público Externo, aos Conselheiros do Tribunal de Contas Estadual, aos Auditores Substitutos de Conselheiros, aos Procuradores do Ministério Público de Contas, aos Secretários Estaduais, ao Procurador-Geral do Estado, aos Presidentes de autarquias e fundações e aos Secretários-Adjuntos. Como visto, a requerente pretende a declaração de inconstitucionalidade de tais verbas, entre outros fundamentos, por considerá-las desproporcionais e desarrazoadas, invocando, para respaldar seu pleito, os artigos 37, *caput* e incisos X, XI, XIII e XIV; 39, § 4º; 70, *caput*; 73, § 3º; e 130, da Carta Republicana.

Do cotejo entre as hipóteses de incidência das normas atacadas e as disposições estatutárias da requerente, percebe-se que as categorias por ela representadas não possuem interesse direto e específico envolvido. Com efeito, Presidentes de autarquias e fundações, Secretários Estaduais e Secretários-Adjuntos são cargos do Poder Executivo estadual, que não encontram necessariamente representação na confederação autora. Os Procuradores do Ministério Público de Contas, por sua vez, integram a estrutura do Ministério Público, não estando, do mesmo modo, representados entre as entidades filiadas à confederação autora.

Já os Auditores Públicos Externos, Auxiliares de Controle Externo, Técnicos de Controle Público Externo, Conselheiros do Tribunal de Contas Estadual e os Auditores Substitutos de Conselheiros são cargos que, de fato, pertencem aos quadros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, os quais podem, portanto, figurar entre os representados pela CONACATE – embora não

haja informação específica a esse respeito nos autos. Todavia, observe-se que a pretensão contida na inicial iria, ao menos parcialmente, contra seus interesses corporativos, eis que, repita-se, o que se requer é a declaração de inconstitucionalidade de parcelas pecuniárias percebidas pelos ocupantes de tais cargos.

Essa Suprema Corte considera que o vínculo de afinidade temática somente se configura caso o objeto da ação seja de interesse específico e próprio da categoria profissional ou econômica representada pela confederação. Caso não envolva interesse direto e de caráter corporativo da categoria respectiva, como ocorre no presente caso, a entidade sindical carece de legitimidade ativa. Esse entendimento foi acolhido, em mais de uma ocasião, pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal, para recusar legitimidade à Confederação dos Servidores Públicos do Brasil quanto ao ajuizamento de ações diretas que tinham por objeto normas que não se relacionavam, de modo específico e direto, a interesses de servidores públicos representados pela entidade. Vejam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 3.309/2006, 3.398/2007, 3.686/2009, 3.687/2009 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 - CSPB. 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 a 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. 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 do Mato Grosso do Sul, e os objetivos institucionais perseguidos pela Requerente (CSPB), voltados, genericamente, à proteção dos interesses 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 de 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 nº 4302 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/03/2018, Publicação em 04/04/2018; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. **À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade *ad causam*.** Agravo regimental conhecido e não provido. (ADI nº 5023 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/10/2014, Publicação em 06/11/2014; grifou-se).

Destarte, constata-se a ausência de pertinência temática e, por conseguinte, de legitimidade ativa *ad causam*, o que impõe o não conhecimento do presente feito.

II.II – Ausência de impugnação adequada ao complexo normativo

Note-se, ainda, que a Lei estadual nº 11.087/2020 alterou algumas disposições da Lei nº 8.555/2006, para incluir os membros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, os Secretários Estaduais, o Procurador-Geral do Estado, os Presidentes de Autarquias e Fundações e os Secretários-Adjuntos no rol de beneficiários da verba de natureza supostamente indenizatória por ela instituída.

Ocorre que este último diploma mencionado também deveria ter sido impugnado na presente ação direta, eis que o eventual reconhecimento da

invalidade do diploma impugnado resultaria na repriminção de normas de conteúdo semelhante que foram sucessivamente revogadas. Veja-se o teor da Lei estadual nº 8.555/2006 anteriormente às alterações e acréscimos realizados pelo diploma vergastado:

“Art. 1º Fica instituída verba de natureza indenizatória pela execução de atividades fins de controle externo no âmbito do Estado de Mato Grosso, aos servidores do Tribunal de Contas ocupantes dos cargos de Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo e Técnico Instrutivo e de Controle, observado o § 11 do Art. 37 da Constituição da República.

Art. 2º A verba de que trata esta lei será paga aos servidores que estiverem executando as atividades mencionadas no artigo anterior, de forma compensatória às despesas a elas inerentes, especialmente as relativas às diárias, passagens e ajuda de transporte.

Art. 3º Os valores pagos a título de indenização serão, no máximo, de:

I - R\$ 11.000,00 (onze mil reais) para Auditor Público Externo;

II - R\$ 10.450,00 (dez mil, quatrocentos e cinquenta reais) para Auxiliar de Controle Externo;

III - R\$ 8.250,00 (oito mil, duzentos e cinquenta reais) para Técnico Instrutivo e de Controle.

§ 1º Para definição do valor da verba indenizatória será levado em consideração, dentre outros critérios a serem estabelecidos em provimento próprio, o atingimento de metas fixadas pelo Tribunal de Contas.

§ 2º Serão regulamentadas por meio de provimento próprio do Tribunal, as metas a serem alcançadas e seus critérios de atingimento, a forma de pagamento ao servidor, bem como outros critérios para a fixação dos respectivos valores, respeitada a capacidade orçamentária e financeira do Tribunal de Contas, sendo reservada à lei a correção dos valores dispostos nos incisos do *caput* deste artigo.

§ 3º Os ocupantes dos cargos de que trata esta lei que estiverem executando atividades de gestão e/ou ocupando cargo comissionado e os servidores titulares do Comitê Técnico, farão jus à verba indenizatória, respeitado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º Não fará jus à verba indenizatória o servidor que não cumprir as ordens de serviço e os prazos e procedimentos regimentais, bem como aqueles que não estiverem executando suas atividades, por qualquer motivo, independentemente de estar em efetivo exercício.

Art. 4º A unidade administrativa de gestão de pessoas é competente para efetuar a avaliação do atingimento de metas e apreciar, em grau de recurso, o valor da verba indenizatória devida a cada servidor.
Parágrafo único O resultado da avaliação mencionada no caput será

apreciado pelo Colegiado de Conselheiros, cabendo ao Presidente homologar a decisão ou determinar as providências indicadas pelo colegiado.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta do orçamento vigente.

Como se percebe, ainda que o pedido formulado na inicial seja integralmente acolhido por essa Excelsa Corte, a parcela atribuída aos Auditores Público Externo, aos Auxiliares de Controle Externo e aos Técnicos de Controle Público Externo⁴ permaneceria vigente em face da repristinação da redação anterior da Lei estadual nº 8.555/2006.

Atento ao efeito repristinatório inerente à declaração de inconstitucionalidade de texto normativo, esse Supremo Tribunal Federal pronunciou-se, em diversos julgados, no sentido de ser necessária a impugnação de todo o complexo normativo, como pressuposto ao conhecimento da ação, quando constatado que a norma revogada compartilha do mesmo vício que, supostamente, malferiria a disposição revogadora. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE À EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE LOTÉRICA - DISCUSSÃO SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA REFERENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS (...). FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM TESE E EFEITO REPRISTINATÓRIO. - A declaração de inconstitucionalidade “in abstracto”, considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 - RTJ 194/504-505 - ADI 2.867/ES, v.g.), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por incidir em absoluta desvalia jurídica (RTJ 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (RTJ 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos

⁴ Denominação atual do cargo de Técnico Instrutivo e de Controle, constante do artigo 1º da Lei nº 8.555/2006 em sua redação anterior.

estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. Doutrina. Precedentes (ADI 2.215-MC/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, “Informativo/STF” nº 224, v.g.). - Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos, que, embora revogados, exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. - Ação direta que impugna, não apenas a Lei estadual nº 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. **Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo.** Correta formulação, na espécie, de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional. **Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas legislativos, não obstante já revogados.**

(ADI nº 3148, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/12/2006, Publicação em 28/09/2007; grifou-se).

Nesses termos, impõe-se, por mais esse fundamento, o não conhecimento da presente ação direta, porquanto não questionada a integralidade do complexo normativo referente às normas atacadas.

III – MÉRITO

Conforme relatado, a requerente questiona a validade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087/2020, do Estado de Mato Grosso, que, ao instituir verbas de natureza supostamente indenizatória a determinados cargos do serviço público estadual, teria incidido em afronta à simetria entre os membros do Tribunal de Contas do Estado com os desembargadores do Tribunal de Justiça, e entre os membros do Ministério Público de Contas com os membros do Ministério Público que atuam perante o Poder Judiciário de Mato Grosso; violação à necessidade de observância do teto remuneratório e ao regime de subsídios; ofensa aos princípios da moralidade, da publicidade e da razoabilidade, bem como à legitimidade e à economicidade da despesa pública. Invoca, como parâmetros de constitucionalidade, os artigos 37, *caput* e incisos X, XI, XIII e XIV; 39, § 4º; 70,

caput; 73, § 3º; e 130, da Constituição Federal.

O artigo 1º da norma hostilizada alterou o artigo 1º da Lei nº 8.555/2006⁵, para incluir os membros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso no rol de beneficiários da “*verba de natureza indenizatória pelo exercício de atividades fins de controle externo*”. Nos termos do artigo 2º do mencionado diploma estadual⁶, “*a verba de que trata esta lei será paga aos servidores que estiverem executando as atividades mencionadas no artigo anterior, de forma compensatória às despesas a elas inerentes, especialmente as relativas às diárias, passagens e ajuda de transporte*”.

No caso dos Auditores Públicos Externos, Auxiliares de Controle Externo e Técnicos de Controle Público Externo, como visto no tópico anterior, a verba indenizatória já existia anteriormente à edição do diploma impugnado, e os seus valores atuais encontram previsão no artigo 3º da Lei nº 8.555/2006, com a redação dada pela Lei nº 10.734/2018⁷.

Já quanto aos membros do Tribunal de Contas estadual – aqui considerados, nos termos da lei atacada, os Conselheiros, os Procuradores do Ministério Público de Contas e os Auditores Substitutos de Conselheiros – o valor que lhes é destinado a título de indenização está determinado no artigo 3º-A da Lei nº 8.555/2006, acrescido pelo diploma sob investiva:

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.

⁵ Disponível em <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-8555-2006.pdf>>. Acesso em 13 de maio de 2020.

⁶ Redação dada pela Lei nº 8.941/2008. Disponível em <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-8941-2008.pdf>>. Acesso em 13 de maio de 2020.

⁷ Disponível em <[al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10734-2018.pdf](https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10734-2018.pdf)>. Acesso em 13 de maio de 2020.

§ 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. (Grifou-se).

Como se vê do próprio texto normativo, apesar de serem classificadas como indenizatórias, e buscarem fundamento no não recebimento de ajuda de custo de transporte, passagens e diárias, as verbas hostilizadas possuem nítido cunho remuneratório. De fato, as parcelas sob análise se revestem de caráter permanente e seu pagamento não se condiciona de forma direta à ocorrência de despesa, prejuízo ou dano que justifique indenização ou ressarcimento aos membros e servidores do Tribunal de Contas estadual no interesse do serviço. Inclusive, o artigo 1º deixa expresso que a verba é devida “*pelo exercício de atividades fins de controle externo*”.

No caso dos Auditores Públicos Externos, Auxiliares de Controle Externo e Técnicos de Controle Público Externo, o § 1º do artigo 3º da Lei nº 8.555/2006, acima transcrito, dispõe que a definição do valor da verba indenizatória levará em consideração o atingimento de metas fixadas pelo Tribunal de Contas, dentre outros critérios a serem estabelecidos em provimento próprio. Todavia, o alcance de metas configura critério tipicamente remuneratório, não sendo adequado para mensurar a necessidade de se ressarcir o servidor de alguma despesa efetuada no desempenho de suas atividades institucionais.

Quanto aos membros da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, o *caput* do artigo 3º-A da Lei nº 8.555/2006 determina tão somente que a verba será paga como uma compensação ao não recebimento de ajuda de custo de transporte, passagens e diárias dentro do Estado, entre outras despesas ou perdas

inerentes ao desempenho das atividades institucionais e de controle externo. Conforme se depreende da literalidade do artigo em questão, não há clareza acerca dos critérios para o seu pagamento. Embora haja previsão de sua regulamentação através de provimento do Tribunal, cabe à lei conferir o correto delineamento da vantagem, evidenciando os requisitos objetivos que devem ser obedecidos para que o agente público faça jus à sua percepção.

Da mesma forma, a vantagem instituída pelo artigo 3º-B da Lei nº 8.555/2006, que conferiu ao Presidente do Tribunal de Contas o recebimento de parcela correspondente a cinquenta por cento do valor do subsídio, “*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*”, também não se traduz em gratificação de caráter indenizatório. Com efeito, a verba concedida ao membro que exerce a Presidência do Tribunal de Contas do Estado pode ser compreendida como vantagem de caráter transitório, cujo pagamento somente beneficia aquele que esteja exercendo, temporariamente, o referido cargo e somente enquanto durar o respectivo exercício.

Com efeito, essa Suprema Corte considera que semelhante verba pecuniária possui natureza remuneratória, e não indenizatória. Veja-se, a propósito, o que restou decidido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3072:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –ARTIGO 80, caput, e §§ 1º a 4º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL MARANHENSE Nº 14/91, CUJOS §§ 2º e 3º FORAM ALTERADOS PELO ARTIGO 2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 16/92 E CUJO §4º FOI ACRESCENTADO PELO ARTIGO 2º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 – INSTITUIÇÃO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO PARA O PRESIDENTE (40%), O VICE-PRESIDENTE (30%), O CORREGEDOR-GERAL (30%) E O DECANO (20%) DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – VANTAGEM REMUNERATÓRIA NÃO PREVISTA NA LOMAN (ART. 65) – VIOLAÇÃO AO ART. 93, CAPUT, DA

CONSTITUIÇÃO. (...) Na espécie, o artigo 80, *caput*, e §§ 1º a 4º, da Lei Complementar Estadual Maranhense nº 14/91 (cujos §§ 2º e 3º foram alterados pelo artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 16/92 e cujo §4º foi acrescentado pelo artigo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 18/93) instituíram **verba de representação para o Presidente (40%), o Vice-Presidente (30%), o Corregedor-Geral (30%) e o Decano (20%) do Tribunal de Justiça**, dos seus vencimentos mensais. (...) Como se vê, **trata-se de uma vantagem remuneratória** não prevista pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/79), recepcionada pela Constituição de 1988. Precedentes. 4. A norma do art. 65 da LOMAN é *numerus clausus*, sendo proibido ao legislador ordinário, federal ou estadual, bem como aos tribunais, quando da confecção do regimento interno, suprimir ou instituir novos direitos e vantagens aos magistrados. Ademais, não procede a tese segundo a qual o art. 65, § 2º, da LOMAN não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988. Sobre esse tópico, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no sentido de que não resta qualquer dúvida de que as disposições da Lei Orgânica da Magistratura, concernentes a direitos e vantagens dos magistrados, são taxativas, e foram recepcionadas pela Carta da República de 1988. Precedentes. 5. A “verba de representação” criada pelo artigo 80, *caput*, e §§ 1º a 4º, da Lei Complementar Estadual Maranhense nº 14/91 é inconstitucional, pois constitui vantagem remuneratória não disciplinada pela LOMAN. Ação julgada procedente. (ADI nº 3072, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/05/2019, Publicação em 15/08/2019; grifou-se).

O artigo 2º do diploma sob exame também instituiu verba nomeadamente indenizatória para os Secretários Estaduais, para o Procurador-Geral do Estado, para os Presidentes de Autarquias e Fundações e para os Secretários-Adjuntos, nos seguintes termos:

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.

Pelos mesmos fundamentos já expostos, também nessa hipótese percebe-se que a parcela prevista para os ocupantes dos referidos cargos não pode ser considerada de caráter indenizatório, uma vez que será pago, mensalmente, um valor fixo, correspondente ao valor de um subsídio de DGA-2 ou de DGA-3, a depender do cargo, sem qualquer equivalência quanto aos reais desembolsos dos agentes públicos eventualmente realizados em viagens dentro do Estado.

A relevância de se evidenciar a natureza não indenizatória das verbas impugnadas se deve à necessidade de sua observância ao teto remuneratório, eis que não se enquadram na ressalva constante do artigo 37, § 11, da Constituição de 1988. Afinal, ao qualificá-las como espécie de verba indenizatória, as disposições sob invectiva subtraem-nas da submissão ao teto constitucional; todavia, a mera nomenclatura atribuída a determinada parcela pecuniária não é suficiente para moldar a sua natureza. A propósito, observe-se o seguinte julgado:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. **A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.** 4. Recurso parcialmente provido.

(RE nº 650898, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator para o Acórdão: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/02/2017, Publicação em 24/08/2017; grifou-se).

Isso posto, cumpre destacar que as normas hostilizadas também devem ser interpretadas em harmonia com o disposto pelo artigo 39, § 4º, da Carta Magna, de modo que não respaldem práticas incompatíveis com o regime de remuneração por subsídio⁸.

É por essa razão que o agente público remunerado mediante subsídio não pode perceber, pelo exercício regular das funções atinentes ao cargo que ocupa e pelo mesmo fundamento constitucional, parcela remuneratória adicional proveniente do ente público que o remunera, nos termos do mencionado artigo 39, § 4º, da Lei Maior. São, todavia, contempladas exceções como a prevista no artigo 37, § 11º da Constituição Federal.

Assim, as verbas instituídas nos artigos 1º, 2º e 3º-A da Lei nº 8.555/2006, com a redação dada pela Lei nº 11.087/2020, ambas do Estado de Mato Grosso, devem ser declaradas inconstitucionais, eis que, por sua natureza, incompatíveis com o regime de subsídio e com o teto remuneratório previstos na Carta Republicana (artigos 37, § 11 e 39, § 4º).

Some-se a isso que, no caso das parcelas atribuídas aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como aos Procuradores do Ministério Público de Contas, também se vislumbra a ocorrência de violação à paridade remuneratória com a magistratura judicial e com o Ministério Público estadual.

O artigo 73 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, assegura aos Ministros do Tribunal de Contas da União as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos

⁸ Quanto aos Auditores Públicos Externos, Auxiliares de Controle Externo e Técnicos de Controle Público Externo, a informação de sua remuneração por subsídio consta do Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Mato Grosso, disponível em <<https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=128#pessoal/servidores>>. Acesso em 13 de maio de 2020. No que diz respeito aos demais cargos que passaram a receber a verba questionada, a própria Lei nº 11.087/2020 deixa claro que sua remuneração se dá através de subsídios.

e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Por sua vez, o artigo 75 da Lei Fundamental determina que as normas estabelecidas na Seção em que se insere seu artigo 73 aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. De modo semelhante, o artigo 130 da Constituição de 1988 dispõe que aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Essa Suprema Corte endossa referido entendimento, tendo, inclusive, editado a Súmula nº 42, que enuncia: “*É legítima a equiparação de juízes do Tribunal de Contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário.*” Na linha do que ora se sustenta, observe-se o recente julgado dessa Suprema Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DE EXPRESSÃO DO § 4º DO ART. 70 DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, PELO QUAL PREVISTA A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DESSE ÓRGÃO AOS CONSELHEIROS. QUEBRA DA PARIDADE ESTABELECIDADA PELO § 3º DO ART. 73 C/C O ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONTRARIEDADE AO ROL TAXATIVO DE VANTAGENS PREVISTO NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA. 1. A declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios não acarreta prejuízo da ação direta ajuizada no Supremo Tribunal Federal contra o mesmo dispositivo, se o parâmetro constitucional da norma impugnada for de reprodução, obrigatória ou não, de normas da Constituição da República. Precedentes. 2. A aplicação subsidiária aos conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal das normas do regime jurídico dos servidores públicos desse órgão conduz à extensão indevida de vantagens não estabelecidas na Lei Orgânica da Magistratura e quebra da paridade determinada pela Constituição da República entre os membros do Tribunal de Contas e os magistrados, conforme previsão do § 3º do art. 73 e do art. 75 da Constituição da República. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 3417, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/09/2019, Publicação em 27/09/2019; grifou-se).

Assim, também por esse fundamento, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da verba instituída em favor dos membros do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso e dos Procuradores do Ministério Público de Contas do mesmo ente da Federação.

Ademais, no caso do artigo 2º da norma sob invectiva, cumpre observar que seu teor foi inserido ao texto da Lei nº 11.087/2020 através de emenda parlamentar⁹ em projeto de lei sujeito a cláusula constitucional de reserva de iniciativa.

Conforme noticiado na petição inicial, o Projeto de Lei nº 15/2020 foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso pelo Presidente do Tribunal de Contas do referido ente federado. No projeto original, somente se dispunha acerca das verbas a serem instituídas para os membros da Corte de Contas. Todavia, em 04 de março de 2020, foi apresentada uma emenda pelas lideranças partidárias, incluindo o teor que corresponde ao atual artigo 2º da norma vergastada¹⁰. A justificativa apresentada foi a seguinte:

A proposta que apresentamos visa corrigir uma distorção na Administração Pública do Estado de Mato Grosso no que se refere a remuneração dos gestores estratégicos do poder executivo, secretário de estado e adjuntos.

No Poder Executivo esses gestores percebem uma remuneração defasada em relação a outros servidores da Administração Direta, como por exemplo, podemos cita em média, as carreira dos Controladores (27 mil), dos Procuradores (34 mil) dos Gestores Governamentais (27 mil), dos Fiscais de Tributos (31 mil) e até mesmo alguns analistas de diversas carreiras, o que já justificaria a apresentação da minha proposta.

⁹ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752401618&prcID=5886995#>>. Acesso em 13 de maio de 2020.

¹⁰ Vide documentos eletrônicos nº 17 e 18.

Nobres pares, é difícil compreender que um Secretário de Estado tenha a remuneração tão defasada, em muitos casos um servidor de 3º escalão do Governo Federal tem o subsídio semelhante, o que demonstra uma falta de coerência na política remuneratória do Poder Executivo Estadual. Para ser ter uma ideia, no próprio poder executivo aproximadamente 5 mil servidores ativos e inativos recebem salários de 25,5 em média, superior ao do secretário de estado que perfaz 18.200,00 reais.

Por outro lado, quase 17 mil servidores recebem acima de 10 mil reais, superior a remuneração do secretário adjunto que atualmente é de 9.350,00 reais. Esses gestores tem inúmeras atribuições, grandes demandas para gerenciar, labora em turnos extraordinários, sobre jornada. O Secretário de Estado é o responsável junto ao TCE pelas contas de gestão de seu órgão, bem como responde a todos os órgãos de controle externo, tais como, Ministério Público, TCE. Estamos falando de cargos com atribuições estratégicas e que também possuem suma responsabilidade no exercício da função governamental para a qual foi escolhido pelo Governador do Estado para atuar.

Pensamos que é primordial a valorização dos Secretários de Estado, especialmente aqueles que são pessoas de fora dos quadros da administração pública, ou até mesmo aqueles que a integram, porque alguns casos estes últimos tem remuneração bem inferior a outros colegas de carreiras mais valorizadas. No próprio executivo existem cargos que percebem verba indenizatória de mesma natureza, como os profissionais do fisco estadual (verbas que variam de R\$ 3.000,00 a R\$ 8.000,00), controladores (R\$ 5.625,00), procuradores do estado, aproximadamente R\$ 14.000,00. Quando visualizamos todo Poder Público Estadual, os três Poderes e órgão independentes, temos ainda os membros do ministério público, da magistratura, Auditores do Tribunal de Contas (10 mil reais de VI), Procuradores de Contas, entre outros servidores que também recebem tal benefício. A presente emenda tem a intenção de propiciar isonomia aos ocupantes de funções com atribuições equivalentes.

De logo, cumpre ressaltar que a Carta Republicana de 1988 não proíbe, expressamente, o oferecimento de emendas parlamentares aos projetos de lei que tratam de matérias cuja iniciativa seja reservada. De modo diverso, o Texto Constitucional admite o exercício do referido poder de emenda, desde que observadas determinadas condições, como a existência de pertinência temática em relação ao objeto da proposição original e a ausência de aumento de despesas. Todavia, o artigo 2º, além de implicar em possível aumento de despesa, não guarda vínculo de pertinência temática com o projeto de lei encaminhado pela

Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, razão pela qual padece de vício de inconstitucionalidade formal por violação aos artigos 73, *caput*; e 96, inciso II, alínea “b”, da Constituição¹¹.

Nesse sentido, confira-se o entendimento dessa Suprema Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, “in fine”) – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUMENTO DA DESPESA GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE – LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOCTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO – O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. **Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de**

¹¹ “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”

“Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;”

formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (ADI nº 1050, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2018, Publicação em 28/08/2018; grifou-se);

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – CONCESSÃO. Surgindo a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia os preceitos atacados, impõe-se o deferimento da medida acauteladora, suspendendo-os. PROJETO DE LEI – INICIATIVA EXCLUSIVA – EMENDA PARLAMENTAR – DESVIRTUAMENTO. **A ausência de pertinência temática de emenda da casa legislativa a projeto de lei de iniciativa exclusiva leva a concluir-se pela inconstitucionalidade formal.**

(ADI nº 5442 MC, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 17/03/2016, Publicação em 04/04/2016; grifou-se).

Assim, também por esse fundamento, o artigo 2º da Lei nº

11.087/2020 deve ser declarado inconstitucional.

Por outro lado, a parcela prevista no artigo 3º-B do diploma estadual vergastado não se destina propriamente à remuneração pelo desempenho das atribuições regulares do cargo efetivo de membro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, mas sim pelo exercício do cargo de Presidente da Corte, que é naturalmente temporário.

A retribuição por subsídios é conciliável com o pagamento de verbas devidas em função do desempenho de encargos ou atividades funcionais atípicas. Essa espécie remuneratória pode ser cumulada, por exemplo, com verbas pecuniárias que visem a retribuir o servidor pela prestação extraordinária de funções. A respeito do tema, observe-se o seguinte precedente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA E ABSTRATA DE PARTE DA PRETENSÃO. QUESTIONAMENTO ESPECÍFICO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES REMUNERADOS POR SUBSÍDIO. CONHECIMENTO PARCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÕES EXTRAORDINÁRIAS OU EM CONDIÇÕES DIFERENCIADAS. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE). POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. COMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 39, §§ 4º e 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA ADI. 1. É hipótese de conhecimento parcial da ação declaratória de inconstitucionalidade, por ausente impugnação minudenciada de todos os dispositivos da legislação estadual objeto de controle. 2. Questionamento do pagamento de gratificação de dedicação exclusiva (GDE) específico quanto aos agentes remunerados por subsídio. 3. Conhecimento da ação apenas quanto à expressão “ou subsídio”, constante dos §§ 1º, 3º e 5º do artigo 1º da Lei 6.975/2008. 4. O servidor público que exerce funções extraordinárias ou labora em condições diferenciadas pode receber parcela remuneratória além do subsídio. 5. A interpretação sistemática do artigo 39, §§ 3º, 4º e 8º, da CRFB, permitem o pagamento dos direitos elencados no primeiro parágrafo citado. 6. **O artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio.** 7. A gratificação prevista na norma impugnada é compatível com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, caput, da CRFB), uma vez que busca equacionar a alocação de recursos humanos disponíveis para melhor atender à necessidade de serviços legalmente especificados. 8. **In casu, a gratificação de dedicação exclusiva trata**

de situações em que o servidor público desempenha atividade diferenciada a justificar o seu pagamento em paralelo ao subsídio.

9. Improcedência da ação declaratória de inconstitucionalidade.

(ADI nº 4941, Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI, Relator para o Acórdão: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/08/2019, Publicação em 07/02/2020; grifou-se).

Com efeito, a própria Constituição da República prevê hipóteses de cumulação válida do subsídio com outras parcelas pecuniárias em seu artigo 39, § 3º¹², segundo o qual os servidores públicos também fazem jus a alguns dos direitos sociais previstos no artigo 7º da Carta Republicana¹³ (tais como gratificação natalina, salário-família e remuneração do trabalho noturno superior à do diurno). Não há óbice ao pagamento desses valores juntamente com o subsídio, pois eles decorrem de fundamentos diversos.

Nesses termos, a gratificação sob análise deve ser somada ao

¹² “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.*”

¹³ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

(...)

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

(...)

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

(...)

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

(...)

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;”

subsídio para fins de incidência do teto remuneratório aplicável aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, razão pela qual se constata a incompatibilidade do termo “indenização”, contida no artigo 3º-B da Lei estadual nº 11.087, com o disposto no artigo 37, inciso XI e § 11, do texto constitucional.

Desse modo, conclui-se pela incompatibilidade, com o Texto Constitucional, dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087/2020, do Estado de Mato Grosso, este último na parte em que acrescenta o artigo 3º-A à Lei Estadual nº 8.555/2006. Quanto ao artigo 3º-B deste último diploma, também acrescido pela norma sob inveciva, sua inconstitucionalidade restringe-se ao termo “indenização” contido em seu *caput*.

Cumprido destacar, ainda, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido veiculado pela requerente, declarando-se a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087/2020, do Estado de

Mato Grosso, este último somente quanto à parte em que acrescenta o artigo 3º-A à Lei Estadual nº 8.555/2006. No que diz respeito ao artigo 3º-B deste último diploma, também acrescido pela norma sob invectiva, manifesta-se pela inconstitucionalidade apenas do termo “indenização” contido em seu *caput*.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de maio de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS
Advogada da União