

22/05/2020

PLENÁRIO

**TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.329 MATO GROSSO**

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS
TIPICAS DE ESTADO
ADV.(A/S) : FELIPE GAZONI DE SOUZA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO
GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO
AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO
GROSSO
ADV.(A/S) : CONSULTOR JURÍDICO-GERAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO. Ante a
plausibilidade jurídica da pretensão e o risco de manter-se com plena
eficácia o ato normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida
acauteladora, suspendendo-o.

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA – EMENDA
PARLAMENTAR – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – AUSÊNCIA – VÍCIO
FORMAL. Surge vício formal quando emenda aditiva a projeto de lei de
iniciativa restrita deixa de observar a pertinência temática.

VERBA INDENIZATÓRIA – AGENTES PÚBLICOS – FATOS
ENSEJADORES – AUSÊNCIA. O pagamento de verba indenizatória a
agentes públicos pressupõe fato a ensejar ressarcimento.

A C Ó R D ã O

ADI 6329 TP / MT

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em deferir a tutela provisória na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão virtual, realizada de 15 a 21 de maio de 2020, presidida pela Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 22 de maio de 2020.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

22/05/2020

PLENÁRIO

**TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.329 MATO GROSSO**

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS
TIPICAS DE ESTADO
ADV.(A/S) : FELIPE GAZONI DE SOUZA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO
GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO
AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO
GROSSO
ADV.(A/S) : CONSULTOR JURÍDICO-GERAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior:

Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – Conacate ajuizou esta ação direta, 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.

Apontou 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.

ADI 6329 TP / MT

Evocou precedente do Supremo. Afirmou 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.

Conforme destacou, 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. Aduziu 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. Assinalou 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. Disse violado o artigo 37, incisos XI, XIII e XIV, da Constituição Federal. Sob o ângulo do risco, sustentou o alto dispêndio de verbas públicas, considerada a fragilidade financeira do Estado.

Requeru, liminarmente, a suspensão da eficácia dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso. Pretende, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade.

Em 12 de março de 2020, Vossa Excelência acionou o artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem providenciadas as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

A requerente postula tutela de urgência, visando suspender a eficácia da Lei atacada, considerado o aumento do

ADI 6329 TP / MT

dispêndio de recursos financeiros ante o quadro, de relevância internacional, de pandemia ocasionada pelo novo coronavírus. Sustenta a inconstitucionalidade útil da norma estadual, no que prevê a criação de verba indenizatória manifestamente incompatível com a Constituição, contando com possível morosidade judicial e eventual modulação dos efeitos de futura declaração de inconstitucionalidade.

Sob o ângulo do risco, ressalta a superveniência de publicação, pelo Congresso Nacional, do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, por meio do qual reconhecida calamidade pública relacionada à propagação da covid-19, a agravar a fragilidade econômica do ente federado, com potencial redução de salários dos servidores.

O Governador e o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sustentam a ilegitimidade ativa da requerente, asseverando a ausência de pertinência temática, considerados o objeto desta ação direta e o alcance da representação da autora. Frisam não haver, na lei impugnada, abstração e generalidade a atrárem a atuação do Supremo. Realçam a higidez constitucional dos preceitos questionados, a disporem, segundo afirmam, parcela de caráter indenizatório, compatível com os princípios da Administração Pública e com a disciplina do artigo 37, § 11º da Lei Maior. Aduzem não haver previsão de simetria, entre membros do Judiciário e dos Tribunais de Contas, no tocante à fixação de verba indenizatória. Ressaltam observado o dever, próprio do agente público, de prestar conta das parcelas recebidas.

É o relatório.

22/05/2020

PLENÁRIO

**TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.329 MATO GROSSO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Submeto este processo ao Colegiado para exame do pedido de tutela de urgência, considerada a relevância da causa de pedir e o risco, agravado ante a notória crise financeira enfrentada no âmbito do Estado de Mato Grosso e a superveniente epidemia de covid-19 que assola o País, a repercutirem no regular funcionamento de serviços públicos essenciais.

A Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – Conacate é parte legítima, na qualidade de entidade nacional, representativa da categoria de servidores públicos. Interprete-se o inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal de modo a viabilizar, tanto quanto possível, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

Encontra-se atendido o requisito da pertinência temática, tendo em vista o vínculo dos objetivos institucionais da entidade com a matéria analisada.

A Lei atacada versa a criação de verba de natureza indenizatória em favor de ocupantes dos cargos de Auditor Público Externo, Auxiliar de Controle Externo, Técnico de Controle Público Externo e membros do Tribunal de Contas do Estado, bem assim de Presidente de Autarquias, Procurador-Geral do Estado, Secretário e Secretário-Adjunto estaduais.

O processo objetivo tem causa de pedir aberta. O Tribunal, ao apreciar a constitucionalidade da norma impugnada, leva em conta os preceitos da Lei Maior, não ficando adstrito àqueles ditos violados. A requerente noticiou a alteração, mediante emenda parlamentar, do projeto de lei encaminhado pela Corte de Contas.

Conforme fiz ver no julgamento da medida acauteladora na ação direta de nº 5.442, de minha relatoria, a iniciativa de projetos de lei a disporem sobre a organização de Tribunal de Contas é reservada ao próprio Órgão, à luz da interpretação sistemática dos artigos 73 e 96,

ADI 6329 TP / MT

inciso II, alínea “b”, da Constituição de 1988, transcritos, a seguir, a título de documentação:

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;

As normas que tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária – artigos 70 a 74 – aplicam-se, no que couberem, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas estaduais, na forma do artigo 75 da Carta da República. Essas regras, assim como as referentes ao processo legislativo federal, são de observância compulsória pelos Estados, dada a simetria. Sobre o tema, é pacífica a jurisprudência do Supremo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO

ADI 6329 TP / MT

ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, E C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o

ADI 6329 TP / MT

pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03) [...]

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.564/PR, Pleno, relator ministro Luiz Fux, julgada em 13 de agosto de 2014, acórdão pendente de publicação.)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA. I - O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do *caput* art. 75 da Carta da República. Precedentes. II - Estabelecido no artigo 73, § 2º, da Carta Maior o modelo federal de proporção na escolha dos indicados às vagas para o Tribunal de Contas da União, ao Governador do Estado, em harmonia com o disposto no artigo 75, compete indicar três Conselheiros e à Assembleia Legislativa os outros quatro, uma vez que o parágrafo único do mencionado artigo fixa em sete o número

ADI 6329 TP / MT

de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais. III - Em observância à simetria prescrita no *caput* do art. 75 da Carta Maior, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal. IV - Medida cautelar deferida.

(Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 4.416/PA, Pleno, relator ministro Ricardo Lewandowski, julgada em 6 de outubro de 2010, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 28 de outubro de 2010.)

A prerrogativa para instaurar o processo legislativo, conferida ao Tribunal de Contas, tem por finalidade preservar a autonomia funcional, administrativa e financeira. São admitidas emendas aditivas aos projetos, desde que: (i) guardada a pertinência temática, isto é, não são aceitáveis emendas das quais resulte desconfigurada a proposição inicial ou que nela insiram matéria diversa; e (ii) não importem aumento de despesa, ressalvado o teor dos parágrafos 3º e 4º do artigo 166 da Carta de 1988, conforme previsto no artigo 63 – ação direta de inconstitucionalidade nº 3.114, relator ministro Carlos Ayres Britto, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 7 de abril de 2006.

Modificações sem pertinência temática acabam por conflitar, ainda que de forma indireta, com a atribuição para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo a própria autonomia constitucionalmente assegurada. Daí a impropriedade de serem introduzidos, por meio de emendas parlamentares, conteúdos distintos daqueles constantes da proposta original. Conforme fiz ver no julgamento da ação direta de nº 3.926, de minha relatoria, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça eletrônico de 15 de setembro de 2015, admitir que o legislador possa alterar, livremente, projeto de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional.

O ato questionado alterou a redação da Lei estadual nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, a dispor sobre a organização da Corte de Contas.

ADI 6329 TP / MT

Respeitada a iniciativa exclusiva desse Órgão, o artigo 2º, inserido via emenda parlamentar, trata da instituição de verba indenizatória em benefício de agentes públicos integrantes da Administração estadual, versando matéria estranha ao projeto encaminhado.

Sob o ângulo material, a natureza indenizatória, típica das diárias e ajudas de custo, não pode servir à burla da fórmula constitucional do subsídio.

O legislador estadual previu, no artigo 1º, o pagamento da verba, considerado o “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”, sem indicar fatos que ensejariam o ressarcimento dos agentes.

No mesmo sentido o artigo 3º, por meio do qual estabelecida a indenização, ao Presidente do Tribunal de Contas, no valor de 50% da parcela devida aos membros do Tribunal, ante o “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.”

A vaga alusão ao caráter reparatório, presente nos preceitos impugnados, sem esclarecimento das despesas ensejadoras, conduz a concluir, no campo precário e efêmero, ter-se verba remuneratória.

No tocante à de representação prevista no artigo 3º da lei atacada, em favor do Presidente do Tribunal de Contas, a Constituição Federal, no § 4º do artigo 39, veda o pagamento a membro de Poder:

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

ADI 6329 TP / MT

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.

Defiro a tutela provisória, para suspender a eficácia dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso, até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.329

PROCED. : MATO GROSSO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO

ADV.(A/S) : FELIPE GAZONI DE SOUZA (11311/ES, 163185/RJ,
389418/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADV.(A/S) : CONSULTOR JURÍDICO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MATO GROSSO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu a tutela provisória, para suspender a eficácia dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso, até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Falaram: pela requerente, o Dr. Cláudio Renato do Canto Farág; e, pelo amicus curiae, o Dr. Grhegory Paiva Pires Moreira Maia. Plenário, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário