



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS DA COMARCA DE CUIABÁ-MT

PROCESSO: 1037390-17.2019.8.11.0041**SENTENÇA****1. Relatório.**

Cuida-se de *Ação Popular c/c Tutela de Urgência* ajuizada por **Elda Mariza Valim Fim, Cesar Martins Conceição Júnior, Neure Rejane Alves da Silva e Roberto Vaz da Costa** em face de **1) Estado de Mato Grosso, 2) Gonçalo Domingos Campos Neto, 3) Guilherme Antônio Maluf, 4) Luiz Henrique Moraes de Lima, 5) Isaías Lopes da Cunha, 6) Jaqueline Maria Jacobsen Marques, 7) João Batista de Camargo Junior, 8) Moisés Maciel, 9) Ronaldo Ribeiro de Oliveira, 10) Alison Carvalho Alencar, 11) Getúlio Velasco Moreira Filho, 12) Gustavo Coelho Deschamps e 13) Willian de Almeida Brito Junior**, todos qualificados nos autos.

Ressai da inicial que os autores, membros do Observatório Social de Mato Grosso, solicitaram junto ao Tribunal de Constas do Estado de Mato Grosso, informação a respeito do recebimento de subsídios dos requeridos.

Relatam que ao responder “*a indagação dos AUTORES a respeito do valor total recebido por cada Conselheiro, Presidente, Procurador e Procurador-Geral, o TCE MT indicou R\$ 39.293,32, mais a verba de natureza indenizatória, relativa às atividades de Controle Externo, no valor de R\$ 23.873,16, correspondente a*

67,32% do subsídio de cada membro. Nela, estão incluídas, “entre outras, as despesas referentes a diárias de viagens, passagens, veículos, combustíveis e suprimentos de fundos”, no âmbito da sede do TCE, da Capital do Estado e dos demais municípios”.

Mencionam que *“diante da perplexidade e da pouca clareza da resposta, e na esperança de estancar a sangria aos cofres públicos, o Observatório Social de MT dirigiu ao TCE MT pedido complementar de informações, cumulado com Notificação Extrajudicial (documento 2), cuja resposta (documento 03), contudo, confirmou a irregular percepção da verba indenizatória da referida Corte, sem qualquer indicativo para a solução do problema, obrigando ao ajuizamento da presente ação”.*

Asseveram que o pagamento da verba indenizatória aos integrantes do TCE/MT evidencia três irregularidades, quais sejam, ilegalidade, falta de *Accountability* e desvio de finalidade.

Por essas razões, em sede de tutela de urgência, os autores pugnaram *“a imediata suspensão dos pagamentos de verba indenizatória com base na Decisão Administrativa nº 9/2015 ou nas leis 9.493/10 e 9.866/12”.*

No mérito requereram *“a procedência da ação, confirmando-se a liminar, para que se anule a Decisão Administrativa 9/15 do TCE MT, condenando-se réus a ressarcirem o Estado pelo recebimento indevido das aludidas parcelas, inclusive eventuais pagamentos retroativos, bem assim condenando em custas, honorários e dano moral coletivo, arbitrados por esse r. juízo.”*

Instado a se manifestar no prazo de 72 (setenta e duas) horas, nos termos do art. 2º da Lei 8.437/92, o Estado de Mato Grosso pugnou pela extinção da ação em virtude de ausência de interesse de processual, alternativamente, pugnou pelo indeferimento da medida liminar (Id nº 23939924 - Pág. 5).

Instada a regularizar a sua representação, a parte autora procedeu com a juntada dos documentos (Id nº 25558202 - Pág. 1).

O *decisum* constante no Id nº 25654654 - Pág. 1 a 14, extinguiu parcialmente a ação no que tange ao pedido de dano moral coletivo, e deferiu parcialmente a liminar, determinando a suspensão o pagamento da verba de natureza indenizatória do Controle Externo aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ou seja, aos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas, seja com fundamento na Decisão Administrativa nº 09/2015, seja com amparo na Lei Estadual nº 9.493, de 29.12.10, até ordem judicial em sentido contrário (Id nº 25654654 - Pág. 14).

A parte autora informou interposição de recurso de agravo de instrumento (Id nº 27688261 - Pág. 1), o qual foi improvido (Id. 80064842 - Pág. 14).

Apresentaram contestação os requeridos Estado de Mato Grosso, Alisson Carvalho de Alencar, Willian de Almeida Brito Junior, Getulio Velasco Moreira, Gustavo Coelho Deschamps, Isaias Lopes da Cunha, Moises Maciel, Luiz Henrique Moraes de Lima, Guilherme Antônio Maluf, João Batista de Camargo Júnior, Ronaldo Ribeiro de Oliveira, Jaqueline Maria Jacobsen Marques e Gonçalo Domingos de Campos Neto (Id. 28310729 - Pág. 1, Id. 37112266 - Pág. 1, Id. 37137953 - Pág. 1, Id. 44272697 - Pág. 1, Id. 44578727 - Pág. 1, Id. 44760878 - Pág. 1, Id. 47386938 - Pág. 1, Id. 47431512 - Pág. 1, Id. 47489192 - Pág. 1, Id. 47527484 - Pág. 1).

Impugnação à contestação apresentada no Id. 49571854 - Pág. 1.

Intimada as partes para manifestarem acerca de produção de provas, manifestaram os autores, e os requeridos Alisson Carvalho de Alencar, Willian de Almeida Brito Junior, Getúlio Velasco Moreira, Gustavo Coelho Deschamps, Estado de Mato Gross, Isaias Lopes da Cunha, Luiz Henrique Moraes de Lima, Jaqueline Maria Jacobsen Marques, Guilherme Antônio Maluf e Gonçalo Domingos de Campos Neto (Id. 50598950 - Pág. 1, Id. 50781209 - Pág. 1 Id. 51161653 - Pág. 1, Id. 51358070 - Pág. 1, Id. 51426895 - Pág. 1, Id. 51568751 - Pág. 1, Id. 51569647 - Pág. 1).

A parte autora pugnou a desconsideração da petição que informou o desinteresse de produção de provas e no Id. 51584417 - Pág. 2 formulou pedido de produção de prova pericial, documental e oral.

O Ministério Público na condição de fiscal da ordem jurídica informou a ausência de provas a ser produzida (Id. 53765262 - Pág. 1).

O *decisum* de Id. 92425823 - Pág. 1 indeferiu as provas pugnadas pelas partes e intimou o Ministério Público para apresentação de parecer meritório.

O *Parquet* manifestou no Id. 100265114 - Pág. 1, opinando “*pela rejeição do pedido formulado na inicial, na forma do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, em razão da impertinência da argumentação exposta; e, subsidiariamente, caso acolhido o arrazoado pela invalidade dos pagamentos calcados no ato impugnado, pela extinção do processo sem a resolução do mérito, em razão da ausência de interesse processual, com fulcro no artigo 485, inciso VI, do mesmo diploma legal.*”

Acostou-se a decisão proferida em sede de agravo de instrumento que indeferiu a antecipação de tutela recursal em face da decisão que indeferiu os pedidos de produção de provas (Id. 101779593 - Pág. 2).

É a síntese.

DECIDO.

2. Fundamentação:

2.1. Julgamento Antecipado da Lide.

O processo encontra-se na fase de julgamento conforme o seu estado [arts. 354 e ss, CPC].

E, compulsando os autos, verifico que, embora a hipótese não seja de extinção do processo [art. 354 do CPC], o feito comporta julgamento antecipado do mérito [art. 355, inciso I, CPC], posto que não há necessidade de produção de outras provas.

Com efeito, analisando detidamente o feito, não obstante a questão de mérito encerrar circunstâncias fáticas e de direito, entendo ser desnecessária a produção de provas, visto que os elementos necessários à convicção deste Juízo já se encontram coligidos aos autos, em razão do que, com arrimo no art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil, passo a conhecer diretamente do pedido, proferindo sentença.

Ressalto, ainda, que o julgamento antecipado da causa vertente não representa cerceamento de defesa ou violação ao princípio do contraditório, pois há nos autos elementos de convicção suficientes para que a sentença seja proferida, evitando-se que a causa tenha seu desfecho protraído, homenageando-se, desse modo, a tão colimada celeridade processual.

Destarte, muito embora se imponha ao magistrado, na condução do processo, a observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, inciso LV, CF), estes princípios, contudo, devem ser sopesados frente ao também constitucional direito à duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, CF), cabendo-lhe, portanto, a função de indeferir ou dispensar a realização de provas desnecessárias ao deslinde do feito, sem que isso configure cerceamento de defesa.

No caso dos autos, como fundamentado em decisão anterior, entendo desnecessária a produção de prova oral postulada pelos autores e por alguns requeridos, na medida em que os documentos já acostados ao processo se mostram suficientes ao deslinde da causa.

Ademais, eventual apuração do *quantum* a ser ressarcido poderá ser quantificado em sede de liquidação de sentença.

Portanto, uma vez cabível o julgamento antecipado do mérito, nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil, passo à apreciação da demanda trazida à exame.

Antes, porém, passo a apreciação das preliminares arguidas pelas partes.

3. Preliminares:

3.1. Inadequação da via eleita:

Os requeridos Alisson Carvalho de Alencar, Willian de Almeida Brito Junior, Getulio Velasco Moreira e Gustavo Coelho Deschamps, Isaías Lopes da Cunha, Luiz Henrique Moraes de Lima, Guilherme Maluf, João Batista de Camargo Júnior, Ronaldo Ribeiro de Oliveira, Jaqueline Maria Jacobsen Marques e Gonçalo Domingos de Campos Neto, em sede de contestação, suscitaram a inadequação da via eleita, sob o argumento de não ser admitido o manejo de ação popular contra lei em tese.

A mesma arguição foi suscitada pelo Estado de Mato Grosso em sua manifestação preliminar, prestada anteriormente a análise do pleito liminar, em atendimento a determinação deste Juízo. Sobre o tema, na oportunidade, este Juízo assentou, *verbis*:

Com é sabido, a Ação Popular é o meio constitucional de que dispõe o cidadão, que esteja no gozo de seus direitos políticos, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ou de entidade de que o Poder Público faça parte, ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme preceitua o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Ressalta-se que são pressupostos essenciais da ação popular a ilegalidade do ato e a lesão do patrimônio público, cabendo ao autor demonstrar a efetiva ocorrência de ambos.

Segundo o disposto no art. 2º da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no seu art. 1º nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade.

No caso dos autos, muito embora os requeridos tenham se manifestado pela inadequação da via eleita, argumentando na “*inviabilidade de questionamento, em tese, de lei na via da ação*

popular”, tenho que o objeto da presente demanda não é a análise de inconstitucionalidade das Leis Estaduais 8.402/05, 9.493/10 e 10.296/15.

Destarte, o que sustenta a parte autora dessa popular é que as referidas leis “*criaram verba indenizatória da atividade parlamentar aos ocupantes de cargos de deputado estadual e não se dirigem aos cargos de conselheiros, auditor substituto de conselheiros e procurador de contas do TCE*” (sic, Id. nº 22951887 - Pág. 8).

A atenta leitura da exordial permite extrair que o ato apontado como ilegal é a **Decisão Administrativa nº 09/2015 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT**, que aprovou a Ata de Reunião do Colegiado de Membros realizada no dia 02 (dois) de julho de 2015.

A referida ata de reunião, por sua vez, contém deliberação para pagamento aos membros do TCE/MT da verba indenizatória instituída aos membros do Poder Legislativo pela Lei nº 9.493, de 29.12.2010.

Ocorre que, segundo os fundamentos apresentados na petição inicial, o pagamento da referida verba aos membros do TCE/MT, seja fundado na **Decisão Administrativa nº 09/2015**, seja embasado nas Leis Estaduais 8.402/05, 9.493/10 e 10.296/15, seria ato ilegal e lesivo, razão pela qual atacável pela via da Ação Popular.

Reiterando às razões expostas na referida decisão, afastos a preliminar suscitada.

Para além disso, consigno que, inobstante ter sido editada, após a concessão da medida liminar, lei regulamentando o pagamento da verba indenizatória aos ocupantes dos cargos de auditor público externo, auxiliar do controle externo, técnico de controle público externo e aos membros do Tribunal de Contas do Estado (Lei n. 11.087/2020), tal fato não induz a perda de objeto da presente ação. Dessa forma, os pedidos meritórios de declaração de nulidade dos pagamentos da verba indenizatória efetuados com base na Decisão Administrativa nº 9/2015 e a condenação dos requeridos a devolução dos valores pagos sem amparo legal permanecem hígidos.

3.2. Litisconsórcio Passivo Necessário:

O demandado Isaias Lopes da Cunha sustenta que “*considerando que a verba indenizatória é paga a todos os membros da Corte de Contas, e que os autores propõem o ressarcimento ao erário dos valores percebidos desde a prolação da Decisão Administrativa n.º 09/2015, publicada em 9 de julho de 2015, é de rigor a inclusão de todos os Conselheiros e Conselheiros Substitutos no polo passivo da ação, em razão da comunhão de interesses e do risco de prejuízo na remota hipótese de procedência da ação, oportunizando a estes o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, em observância ao devido processo legal.*”

A Lei da Ação Popular prevê no art. 6º que “*A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.*”

Além disso, é previsto no art. 7º, inciso III, que “*qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas, salvo, quanto a beneficiário, se a citação se houver feito na forma do inciso anterior.*”

O autor assenta na inicial que os demandados arrolados no polo passivo são os beneficiários e os responsáveis pelo pagamento da vantagem indevida, amoldando-se, portanto, aos dispositivos supracitados.

Analisando o feito, infere-se que ato apontado como eivado de nulidade e objeto do pedido de anulação é a Decisão Administrativa nº 09/2015, que, em tese, teria embasado o pagamento da verba indenizatória.

Consta que participaram da deliberação do ato impugnado os Conselheiros Antônio Joaquim, José Carlos Novelli, Domingos Neto, Sérgio Ricardo, a Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen e o Conselheiro Luiz Henrique Lima, substituto Valter Albano (Id. 23939931 - Pág. 1).

Inobstante os Conselheiros Antônio Joaquim, José Carlos Novelli e Sérgio Ricardo terem participado da deliberação do ato apontado impugnado pela parte autora e não estarem no polo passivo da presente demanda, é cediço que os sobreditos Conselheiros integram o polo passivo da Ação Popular nº 1038547-25.2019.811.0041, na qual se discute os mesmos fatos, porém em face dos Conselheiros até então afastados dos cargos, permanecendo na presente demanda apenas os Conselheiros, Conselheiros Interinos/Substitutos e Procuradores em que estavam em efetivo exercício.

Insta salientar que foi reconhecida a conexão entre as demandas, conforme decisum de Id. 24000696 - Pág. 2, autos nº 1038547-25.2019.811.0041.

Em relação ao Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira, apontado pelo requerido Isaias Lopes da Cunha, consta nos autos informações de que o mesmo não recebia qualquer valor a título de verba de natureza indenizatória, auxílio moradia ou gratificação de direção (Id. 22952998 - Pág. 1).

Destarte, considerando que os responsáveis pelo ato impugnado e os beneficiários foram incluídos no polo passivo da presente demanda e da ação conexa (autos 1038547-25.2019.811.0041), **rejeito a preliminar suscitada.**

3.3. Ilegitimidade Passiva:

O requerido Moisés Maciel sustentou que a *“legitimidade é do órgão ao qual está vinculado e não os seus membros, não se pode aceitar que estes últimos respondam de forma pessoal”*. Ocorre que, tendo a parte autora apontado o requerido como beneficiário da verba impugnada, possui ele legitimidade passiva, nos termos do art. 7º, inciso III, da Lei 4.717/65, **razão pela qual afasto a preliminar.**

4. Prejudicial de Mérito:

4.1. Prescrição:

Considerando que o pedido de reconhecimento da prejudicial está entrelaçado com o mérito da ação, deixo para analisá-la por ocasião do julgamento do mérito da lide. Com efeito, antes de se analisar a prescritibilidade da pretensão à devolução das parcelas deve ser aferido *i)* se os pagamentos foram ilegais e *ii)* se foram recebidos de má-fé.

5. Mérito: Fundamentação.

Cuida-se de ***Ação Popular*** na qual a parte autora pugna pela confirmação da liminar, *“para que se anule a Decisão Administrativa 9/15 do TCE MT, condenando-se os réus a ressarcirem o Estado pelo recebimento indevido das aludidas parcelas”*, bem como a condenação dos requeridos em dano moral coletivo.

Aduz a parte autora que o pagamento da verba indenizatória realizada aos Conselheiros do Tribunal de Contas e aos Membros do Ministério Público de Contas carece de base legal, na medida em que legislação lastreada ampara apenas os titulares de cargos de Deputado Estadual.

Diz que a Decisão Administrativa “*padece de completa inobservância de formalidade essencial a ato que autorize despesa pública, qual seja, a publicidade*”, bem como que “*as Leis nº 9.493/10 e 9.886/12 criaram verba indenizatória da atividade parlamentar aos ocupantes de cargos de deputado estadual e não se dirigem aos cargos de conselheiros, auditor substituto de conselheiros e procurador de contas do TCE*”.

Em sede de contestação os requeridos sustentaram, em síntese, que o Tribunal de Contas seria parte integrante do Poder Legislativo, seja enquanto auxiliar nas atividades de controle externo, seja pela sua inserção na estrutura do Poder Legislativo, de modo que os pagamentos realizados, há cerca de dez anos, possuíam respaldo legal nas Leis 8.402/05 e 9.493/2010.

Alegaram, também, a impossibilidade do pedido de ressarcimento haja vista a ausência de má-fé.

Ademais, o Estado de Mato Grosso sustentou que o Tribunal de Contas possui posição *sui generis* na ordem constitucional, utilizando-se de disposições comuns ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo, de maneira que pode ser inserido como órgão do Poder Legislativo, sem prejuízo de sua autonomia e com ausência de subordinação.

Afirma, ainda, que em razão da atividade de controle externo realizada pelo Tribunal de Contas do Estado ser uma atividade legislativa, não há óbice para que a Corte de Contas e o Poder Legislativo compartilhem da mesma verba indenizatória.

No mesmo sentido, foi o parecer meritório do Ministério Público. Segundo o *Parquet*, “*muito embora o Tribunal de Contas consubstancie-se enquanto instância político-administrativa autônoma, com jurisdição (lato sensu) própria, exercendo função essencial de controle externo, possui vinculação – não submissão hierárquica – ao Poder Legislativo*” (Id. 100265114 - Pág. 6).

Disse ainda que, “*no caso em estudo, o permissivo para pagamento de verbas tais, na ausência de lei específica voltada aos membros do Tribunal de Contas, advém da simetria constitucional com a Magistratura e, ainda, dos membros do MP de Contas com o Ministério Público Estadual, circunstância que*

não destitui a validade do pagamento destas parcelas, já que expressamente autorizadas, ab initio, pela Carta Magna e pela Constituição Estadual” (Id. 100265114 - Pág. 7).

Arrematou assentando que “Logo, demonstrada a equiparação dos requeridos à categoria de membros de órgãos do Poder Legislativo Estadual, para os fins de recebimento das verbas indenizatórias em análise, e, por conseguinte, a validade dos pagamentos destas parcelas, subsistiria; prejudicado, portanto, o pleito pelo ressarcimento das quantias pagas, já que, como iterado pelo Superior Tribunal de Justiça, ainda que as verbas salariais recebidas sem que o destinatário tenha concorrido para o erro são irrepetíveis, constatada a boa-fé e a natureza alimentar dos valores” (Id. . 100265114 - Pág. 7).

Pois bem. Inobstante as razões expostas pelos demandados em suas peças defensivas, verifico que a demanda comporta parcial procedência.

5.1. Nulidade do Ato Administrativo:

A parte autora busca a anulação da ***Decisão Administrativa nº 09/2015*** que aprovou a Ata de Reunião de Colegiado realizada no dia 02 (dois) de julho de 2015.

Segundo consta nos autos, a reunião relativa à citada ata teve como pauta, em seu item 04 (quatro), o seguinte:

“Definição do valor da Verba de Natureza Indenizatória do Controle Externo, a ser paga aos membros do Tribunal de Contas do Estado, de forma compensatória às despesas inerentes às suas atividades, relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais de Controle Externo, na forma das Leis nº 9.493, de 29.12.10m e 9.866, de 27.12.12” (Id. nº 23939932 - Pág. 1).

E, como deliberação, constou no mesmo item da ata da referida reunião que:

“Após ampla e profunda discussão da matéria, o Colegiado de Membros deliberou que a verba de natureza Indenizatória do Controle Externo, instituída conforme as Leis nº 9.493, de 29.12.10, e 9.866, de 27.12.12, para os membros dos órgãos do Poder Legislativo, de forma compensatória às despesas inerentes às suas atividades, relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais, será paga aos membros do Tribunal de Contas, ou seja, aos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas, de forma compensatória às despesas inerentes às suas

atividades, relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais de controle externo, limitado ao valor correspondente a 67,32%, 66,47% e 67,52%, respectivamente, do subsídio de cada um de seus membros, no último dia útil de cada mês.

São incluídas no valor da referida verba de natureza indenizatória, destinada aos membros do Tribunal de Contas, as despesas relacionadas a diárias de viagens, passagens, veículos, combustíveis e suprimentos de fundos, no âmbito da sede do TCE, da capital do Estado e dos municípios mato-grossenses, ou seja, em toda a sua jurisdição” (Original sem destaque, Id. nº 23939932 - Pág. 4).

Infere-se que a referida **Decisão Administrativa nº 09/2015** aprovou ata de reunião na qual houve deliberação para pagamento aos membros do TCE/MT da verba indenizatória instituída aos membros do Poder Legislativo pela Lei nº 9.493, de 29.12.2010.

Entretanto, sustenta a parte autora que a dita Verba Indenizatória do Controle Externo não deve ser paga aos membros do TCE/MT, sob o argumento de que “*a legislação invocada ampara apenas titulares de cargos de deputado estadual*”, bem como de que “*o TCE MT não pode ter remuneração diversa dos Magistrados, integrantes do Poder Judiciário local; nem Procuradores do MP junto ao TCE MT podem distanciar-se dos membros do MP estadual*”.

Como se sabe, um ato administrativo somente será válido quando estiver adequado aos requisitos estabelecidos pela ordem jurídica.

Dispõe o **art. 2º da Lei da Ação Popular**:

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”*

A corrente doutrinária clássica acerca dos requisitos do ato administrativo, defendida por Hely Lopes Meirelles, está baseada justamente no supracitado dispositivo legal, estabelecendo como **requisitos do ato administrativo**: **a)** competência; **b)** objeto; **c)** forma; **d)** motivo; **e)** finalidade.

Dentre esses, motivo e objeto são requisitos discricionários porque podem comportar margem de liberdade; competência, forma e finalidade são requisitos vinculados.

Ademais, a Constituição Federal, em seu artigo 37, resguarda os princípios norteadores da Administração Pública, os quais devem ser observados em toda e qualquer conduta administrativa, que preza os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.

Por certo, além dos requisitos de existência e validade, os atos administrativos devem observar, ainda, os princípios constitucionais, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

Se o ato administrativo mantém-se fiel a tais requisitos e princípios, não há se falar em nulidade do ato, o qual, aliás, ainda goza da presunção de legitimidade.

No caso em apreciação, os requeridos sustentam que o Tribunal de Contas do Estado integra o Poder Legislativo, enquanto órgão auxiliar nas atividades de controle externo, inserindo-se na estrutura organizacional daquele Poder e, por essa razão, o ato administrativo atacado não padece dos vícios apontados pelos autores.

Pois bem. Conforme exarado na decisão que deferiu a tutela de urgência, a **Lei Estadual nº 8.402/2005** [alterada pelas Leis Estaduais números 9.186/2009, **9.493/2010**, 9.626/2011, 9.866/2012, 10.296/2015 e 10.806/2019], instituiu verba indenizatória destinada aos membros do Poder Legislativo, **sem fazer qualquer referência aos membros que compõe o Tribunal de Contas do Estado.**

Assim dispunha a referida Lei 8.402/2005:

“Art. 1º Fica instituída a verba indenizatória no âmbito do Poder Legislativo Estadual, destinada à cobertura de despesas relacionadas às atividades de seus membros.

Parágrafo único A verba de que trata o caput será paga mensalmente aos membros do Poder Legislativo, através dos órgãos de Gestão, Orçamento e Finanças, competindo a este o controle da documentação comprobatória da despesa” (Original sem destaque).

Como se vê, a referida lei estadual dispõe que a verba por si instituída será paga aos “membros do Poder Legislativo”, não fazendo qualquer previsão expressa quanto aos membros do Tribunal de Contas do Estado.

A referida norma passou a ter a seguinte redação, a partir das alterações promovidas pela Lei n. 10.296/2015:

“Art. 1º Fica instituída a verba indenizatória aos membros dos órgãos do Poder Legislativo, no valor de até R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), destinada a cobrir despesas relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais, com efeitos financeiros retroativos a 1º de março de 2015”.

Sustentam os requeridos, em apartada síntese, fazerem *jus* à verba indenizatória porque a expressão “membros dos órgãos do Poder Legislativo” engloba os cargos por eles ocupados, porquanto o Tribunal de Contas, conquanto possua autonomia, é órgão auxiliar do Poder Legislativo. Nesse sentido, apontam que a verba possui similitude com as suas atribuições institucionais, em razão de auxiliarem o Poder Legislativo na atividade fiscalizatória no Estado de Mato Grosso.

O deslinde da controvérsia pressupõe uma análise sobre a extensão dos efeitos da Lei n.º 10.296/2015 aos cargos ocupados pelos requeridos, o que corresponde analisar o Ato Administrativo n.º 09/2015 da Corte de Contas sob o viés da legalidade. Além disso, deve ser averiguado se o princípio da publicidade foi ou não atendido.

Passo a análise da norma quanto ao aspecto de sua legalidade. Sabe-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é um órgão autônomo, em que pese auxiliar do Poder Legislativo, com competência definida no art. 47 da Constituição Estadual, para exercer o controle externo e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado.

De fato, à semelhança do Tribunal de Contas da União, o TCE/MT não integra a estrutura do Poder Legislativo, nem do Executivo ou do Judiciário, posto que se trata de órgão diretamente ligado à entidade federativa.

À propósito, asseverou o Min. Celso de Mello: ***“os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República”*** (ADI 4.190, j. 10.03.2010).

Com efeito, o Tribunal de Contas goza de autonomia institucional e não possui qualquer vínculo de subordinação ao Poder Legislativo, conquanto preste auxílio a este quando aprecia e quando emite parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. No entanto, as suas funções não se esgotam com a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, porque a Corte de Contas possui atribuições que lhe são próprias, sem qualquer vinculação ao Poder Legislativo. Cita-se, como exemplo, a sua competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (CF, art. 71 II).

Nesse sentido, o Colendo Supremo Tribunal Federal assentou que ***“No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo[1]*** (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%A2ncia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn1)” (grifamos).

A tese segundo a qual o Tribunal de Contas e, consequentemente, os seus membros, são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e, por essa razão, o Estatuto dos Deputados Estaduais lhes seria aplicável por extensão, independentemente de lei própria em sentido formal, também não se sustenta pelo fato de que as Cortes de Contas gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui a iniciativa reservada para ***“instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96 da CF/88”*** (ADI 4.418-MC, j. 06.10.2010; e ADI 1.994, j. 24.05.2006).

Por conseguinte, conclui-se que não há previsão legal para o pagamento da verba indenizatória prevista na supracitada lei aos membros do TCE/MT, de forma que a ***Decisão Administrativa nº 09/2015*** fere o Princípio da Legalidade.

Anoto que, consoante os ensinamentos da conspícua doutrinadora Fernanda Marinela, na seara administrativa, não basta a ausência de vedação à prática do ato, é imprescindível a previsão legal:

“Em se tratando de atividade administrativa, é necessário mais do que a não contradição à lei; é preciso que o ato seja permitido pela lei, em razão do princípio da legalidade, que, para o Poder Público, segue critério de subordinação à lei. O administrador só pode fazer o que está autorizado ou determinado por lei” (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20ativ%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn2). ”

Da mesma forma, no que se refere aos requisitos da competência e forma, tenho que não restaram atendidos pelo ato administrativo atacado, qual seja, a Decisão Administrativa nº 09/2015, posto que essa promoveu, por meio de forma inadequada, a criação/alteração de despesa com pessoal.

Com efeito, em atenção ao disposto nos artigos 73, 75 e 96, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, compete privativamente ao Tribunal de Contas propor ao Poder Legislativo a fixação do subsídio de seus membros, bem como das verbas indenizatórias inerentes ao exercício do cargo.

In casu, a verba indenizatória não foi instituída por lei em sentido formal, mas por ato administrativo interno da Corte de Contas Estadual.

Acrescenta-se, ainda, ser da Assembleia Legislativa a competência para deliberar sobre diretrizes orçamentárias, por meio de lei específica (art. 25, incisos II e VIII).

Além de todo o exposto, a instituição de verba remuneratória ou indenizatória deve atender a **simetria de regime entre os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário e entre o Ministério Público de Contas e o Ministério Público Estadual**.

Destarte, muito embora não pertençam a nenhum dos três Poderes, como asseverado anteriormente, o regime jurídico dos Tribunais de Contas foi, em vários aspectos, constitucionalmente aproximado do regime dos órgãos do Poder Judiciário.

É o que se extrai da leitura dos seguintes trechos da Constituição Federal:

“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[3] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn3).

§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.”

Cumpre ressaltar, outrossim, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão sujeitos, em matéria de organização, composição e atribuições de seus Tribunais de Contas, ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República ao Tribunal de Contas da União, nos termos do que dispõe o seu art. 75, *in verbis*:

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção 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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

Nesse sentido, a Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso prevê que os *“Conselheiros do Tribunal de Contas terão as mesmas garantias, prerrogativas, vedações, impedimentos, remuneração e vantagens dos Desembargadores”* (art. 50), bem como que aos *“Procuradores do Ministério Público de Contas são assegurados os direitos, garantias, prerrogativas e vedações dos membros do Ministério Público Estadual, inclusive de natureza remuneratória”* (art. 51, § 4º).

Dispõem, também, sobre a simetria os arts. 6º[4] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn4) e 102[5] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn5) do Regimento Interno do Tribunal de Contas de

Mato Grosso e os art. 91[6] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn6) e 95[7] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn7), parágrafo único, da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 269/2007).

Portanto, a conjugação dos artigos supracitados, tanto da Constituição Federal, quanto das normas estaduais, garante aos conselheiros do TCE/MT as mesmas vantagens e garantias dos desembargadores estaduais ou dos juízes de direito de entrância especial, e não dos membros integrantes do Poder Legislativo.

Da mesma forma, em relação aos membros do Ministério Público de Contas, a Constituição Federal impôs simetria com os membros do Ministério Público Estadual ou Federal, *verbis*:

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.

Acerca da aplicação da simetria entre o regime do Tribunal de Contas e o do Poder Judiciário, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que: “**Os conselheiros de Tribunais de Contas são equiparados aos magistrados, por força do princípio da simetria em relação à disposição contida no art. 73, § 3º, da CF/88, sendo-lhes aplicada, por analogia, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC nº 35/79)**”. (STJ, APn 923/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 23/09/2019, DJe 26/09/2019).

No mesmo sentido, vide julgado do Pretório Excelso:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Arts. 74, §§ 1º e 2º e 109, III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Arts. 62 e § 2º da Lei estadual no 6.536, de 31.01.73 e art. 43, §§ 1º e 3º da Lei estadual no 7.705, de 21.09.82. **Vinculação aos subsídios dos magistrados estaduais da remuneração, bem como dos respectivos limites máximo, das Carreiras de Conselheiro e Auditor do Tribunal de Contas, de Procurador do Estado e dos membros do Ministério Públicos estadual.** (...) 6. Inexistência de violação ao princípio da simetria pelo disposto no art. 74, § 1º, da Constituição Estadual, uma vez que **a necessária correlação de vencimentos dos Conselheiros do Tribunal de Contas se dá em***

relação aos Desembargadores do Tribunal de Justiça.
Precedente: RE 97.858, Néri da Silveira, DJ 15.06.84. Ação improcedente, nesse ponto. (...). 8. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 62 da Lei estadual no 6.536, de 1993, com a redação dada pela Lei no 9.082, de 11.06.90” (ADI 396, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ 05-08-2005).

Na mesma direção, em recente julgado, nos autos da ADI 3.417-DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal reiterou a paridade de garantias, vencimentos e prerrogativas entre os Conselheiros das Cortes de Contas e os membros do Tribunal de Justiça, nos termos dos artigos 73, § 3º, e 130 da Constituição de 1988.

Na oportunidade, a Min. Relatora assentou que: “*A análise do § 3º do art. 73 e do art. 75 da Constituição da República determina a paridade de garantias, vantagens e prerrogativas entre os membros do Tribunal de Contas e os membros da Magistratura nacional. Esses dispositivos impedem, portanto, que vantagem não prevista na Lei Orgânica da Magistratura seja atribuída aos conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e evitam quebra da equiparação neles estabelecida*”.

Extraí-se do corpo da ementa do referido julgado que “*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*”.

Ressalto que, como acima apontado, o princípio da paridade de garantias, vencimentos e prerrogativas também se aplica entre o Procurador de Contas e Ministério Público do mesmo ente federado, nos termos do artigo 130 da Constituição Federal.

Diante desse contexto, não há como sustentar que os Conselheiros do Tribunal de Contas e os Procuradores de Contas são membros de órgão auxiliar do Poder Legislativo, porque são órgãos autônomos e independentes, com regime jurídico simétrico ao da Magistratura e do Ministério Público, no que diz respeito às garantias, prerrogativas, vantagens e impedimentos.

Aliás, a violação ao princípio da legalidade foi reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao instituir, por meio da Lei Estadual nº 11.087/2020, verba indenizatória aos membros do Tribunal, englobando Conselheiros, Procuradores do Ministério Público de Contas e Auditores Substitutos de Conselheiros. Consta, inclusive, no art. 7º da norma, que ela entraria em vigor na

data de sua publicação, “*convalidando as situações pretéritas decorrentes da aplicação do art. 1º da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010 e suas alterações*”, ou seja, convalidaria os pagamentos efetuados com base nas leis pretéritas que instituíram a verba indenizatória exclusivamente para os parlamentares.

A mencionada Lei Estadual nº 11.087/2020 foi aprovada pelo Parlamento Estadual após a decisão liminar proferida nestes autos que suspendeu o pagamento das verbas indenizatórias aos membros do TCE/MT, por entender que a Decisão Administrativa nº 09/2015 violou o princípio da legalidade

Registro, apenas *obter dictum*, que a douta Procuradoria Geral da República suscitou a inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n.º 11.087/2020, que reestabeleceu a verba indenizatória aos requeridos, apontando como um dos fundamentos “*contrariedade ao princípio da paridade de garantias, vencimentos e prerrogativas entre os Conselheiros e Procuradores da Corte 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 de 1988*”^[8] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn8)”. A medida cautelar na mencionada ADI foi deferida pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, suspendendo à eficácia da norma.

Assim, concluo meritoriamente que não havia previsão legal para o pagamento da verba indenizatória aos membros do TCE/MT, de forma que a **Decisão Administrativa nº 09/2015** fere o princípio da legalidade.

Por fim, em relação à publicidade, de fato, é um dos princípios que regem a Administração Pública, figurando no rol do art. 37 da Carta Magna, ao lado dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência.

Extrai-se da Doutrina que:

“O princípio da publicidade nada mais é que a divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público. Esse princípio tem como base o fato de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos”^[9] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20ativ%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftn9)”).

Mister se faz anotar que, o Princípio da Publicidade na Administração Pública não é absoluto, porquanto a própria Constituição Federal, em seu art. 5.º, XXXIII, restringiu o acesso público a informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Aliás, exatamente nesse sentido a alteração introduzida no inciso IV pela Lei nº 14.230/2021, ao incluir a parte final para ressalvar os casos em que o sigilo se revele indispensável à segurança da sociedade e do Estado ou em outras hipóteses previstas em lei.

Por certo, o princípio em questão tem como espócio, a uma, dar eficácia aos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público, a duas, dar transparência da atuação administrativa aos administrados.

A primeira finalidade do princípio da publicidade, acima elencada, não está ligada à validade do ato, mas sim à sua eficácia, isto é, à produção dos seus efeitos. No caso do ato administrativo n.º 09/2015, a publicação seria necessária em razão de seus efeitos patrimoniais. Contudo, como bem destacado pelos autores e comprovado nos autos, não houve a regular publicação da decisão, mas apenas um extrato da “ata de reunião administrativa”, sem qualquer referência ao seu conteúdo, o que, evidentemente, desatende ao princípio constitucional da publicidade, por não possibilitar à transparência necessária do ato do poder público, com vistas a promover o seu controle social. Em razão disso, a decisão administrativa também padece de eficácia.

Sobre o aspecto de ofensa ao princípio da publicidade, em que pese os requeridos sustentarem que todos os pagamentos efetuados a título de verba indenizatória estão previstos no portal transparência, isso não afasta a ofensa ao princípio, na medida em que o ato impugnado pela parte autora é a falta de publicação do conteúdo da ata de reunião do Colegiado de Membros, a qual era indispensável para dar conhecimento do conteúdo decidido.

Portanto, o ato administrativo atacado padece de vícios insanáveis que o nulificam, razão pela qual a medida liminar merece ser convalidada.

5.2 Ressarcimento dos Valores:

Inobstante o reconhecimento da nulidade do ato administrativo, o pedido de ressarcimento dos valores pagos relativos às verbas indenizatórias não comporta acolhimento, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da administração pública.

Dispõe, com efeito, o art. 884 do Código Civil que *“aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”*.

Com efeito, o ato administrativo impugnado, ao instituir a 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, o fez como 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, razão pela qual a condenação à restituição dos valores recebidos acarretaria o enriquecimento sem causa da administração pública.

É que a norma não previa a obrigatoriedade de prestar contas sobre os valores, razão pela qual as despesas realizadas com o desempenho das atividades externas eram presumidamente abarcadas pela verba indenizatória suspensa, daí porque exigir a restituição dos valores acarretaria prejuízo ao agente público que efetuou gastos no exercício dessa atividade, em benefício da administração.

Em que pese o caso dos autos não retratar o recebimento de verba remuneratória, mas indenizatória, convém mencionar o tema repetitivo 531 do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que *“Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público”*.

Guardada as proporções devidas, o caso dos autos se amolda à tese supracitada, na medida em que o pagamento das verbas indenizatórias decorreu de conduta culposa dos gestores, ao editarem ato normativo interno estendendo o pagamento de verba indenizatória devida a parlamentares, sob o fundamento de que os integrantes do Tribunal de Contas do Estado, por integrarem o Poder Legislativo, fariam *jus* ao pagamento da verba prevista em Lei para aqueles, independentemente de norma específica.

In casu, não há nos autos elementos que denotem a má-fé dos agentes públicos que receberam os valores, nem mesmo daqueles deliberaram sobre a possibilidade do pagamento, na medida em que a verba indenizatória estava sendo paga desde a edição da Lei nº 8.402, de 22 de dezembro de 2005. Assim, os requeridos regulamentaram no âmbito da Corte de Contas o que estava consolidado como uma prática administrativa lícita.

Deste modo, ante a ausência de elementos concretos que possam ilidir a boa-fé dos requeridos, não comporta guarida o pedido de ressarcimento dos valores. Ao contrário disso, a condenação à devolução dos valores acarretaria enriquecimento sem causa da administração, diante da natureza indenizatória da verba.

Acerca da boa fé no recebimento de valores por má-interpretação da norma, colaciono os seguintes julgados:

“MANDADO DE SEGURANÇA – SERVIDOR PÚBLICO – LICENÇA PARA QUALIFICAÇÃO SEM PREJUÍZO DA REMUNERAÇÃO - ADICIONAL DE EXERCÍCIO DE FUNÇÃO COMISSIONADA – RECEBIMENTO DE BOA-FÉ - SUSPENSÃO NO PAGAMENTO DEVIDO – RESTITUIÇÃO INDEVIDA – PRECEDENTES DO STJ – TEMA 531 - SEGURANÇA CONCEDIDA PARCIALMENTE. Apesar da possibilidade do reconhecimento pela Administração Pública da ilegalidade no pagamento de determinada vantagem ao servidor, não há como convalidar a restituição de tais valores, recebidos de boa-fé, principalmente sem a existência de notificação e oportunidade ao contraditório e ampla defesa. “Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público” (Tese Firmada no Tema 531/STJ)” (TJMT, N.U 1006814-38.2017.8.11.0000, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PÚBLICO, GILBERTO LOPES BUSSIKI, Turma de Câmaras Cíveis Reunidas de Direito Público e Coletivo, Julgado em 17/06/2021, Publicado no DJE 28/06/2021)

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PAGAMENTO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA INDEVIDA. SERVIDOR PÚBLICO. BOA-FÉ. INADEQUADA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A agravante não trouxe nenhum argumento novo capaz de infirmar a decisão agravada, pelo que ela merece ser mantida por seus próprios fundamentos. 2. O acórdão recorrido não merece reforma, por haver proferido julgado em consonância com o entendimento pacífico desta Corte Superior segundo o qual os valores percebidos por servidor público de boa-fé, por inadequada interpretação e aplicação da lei, pela Administração Pública, não são passíveis de reposição ao erário. 3. Agravo regimental não provido” (AgRg no Ag 1397671/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 15/08/2011, grifo nosso).

Destarte, considerando que recebimento dos valores já era uma situação consolidada e que os servidores receberam revestidos de boa-fé, não há falar-se em condenação ao ressarcimento, razão pela qual deixo de analisar a prejudicial de mérito da prescrição.

5.3. Dano Moral Coletivo:

A parte autora pugna a condenação dos requeridos em danos morais coletivos, sustentando que *“o ressarcimento, para ser integral, deve reparar, não apenas, o dano material, mas o dano moral, presente na hipótese, porque é patente a imoralidade administrativa, com que se conduziram os réus.”* (Id. 22951887 - Pág. 11).

A decisão de Id. 25654654 - Pág. 15, indeferiu a inicial quanto ao pedido de dano moral coletivo, nos termos do art. 330, inciso III, do Código de Processo Civil.

A parte autora informou a interposição de agravo de instrumento quanto à decisão supracitada (Id. 27688261 - Pág. 1).

Consta nos autos, que no julgamento do agravo nº 1019411-68.2019.8.11.0000, a Turma Julgadora, por maioria, negou provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatora, sendo vencido o 2º Vogal (Id. 80064842 - Pág. 2).

Deste modo, deixo de analisar o pedido de dano moral coletivo.

6. Dispositivo:

Diante do exposto, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil e no art. 22 da Lei da Ação Popular, **julgo parcialmente procedentes os pedidos**, o que faço para:

- i) Declarar nula a Decisão Administrativa nº 09/2015, que aprovou ata de reunião na qual houve deliberação para pagamento aos membros do TCE/MT da verba indenizatória instituída aos membros do Poder Legislativo pela Lei nº 9.493, de 29.12.2010, por ofensa aos princípios da legalidade e publicidade, bem como violação aos requisitos da competência e forma;
- ii) Julgar improcedentes os pedidos de condenação dos requeridos ao ressarcimento dos valores recebidos a título de verba indenizatória, ante a proibição de enriquecimento sem causa da administração e da presunção de boa-fé;

- iii) Julgar prejudicada a pretensão de condenação dos requeridos ao pagamento de dano moral coletivo, em razão do indeferimento da inicial quanto a referida parcela do pedido.

Dada a sucumbência recíproca, em atenção ao art. 86 do CPC, ambas as partes devem arcar com as custas processuais e os honorários advocatícios, na proporção de 70% (setenta por cento) para parte autora (perdeu dois pedidos) e de 30 % (trinta) por cento para a parte requerida.

Considerando que se trata de causa em que a Fazenda Pública é parte, **FIXO os honorários sucumbenciais no patamar mínimo de cada uma das faixas de valor prevista nos incisos do §3º do art. 85 do CPC, a incidir sobre o valor atualizado da causa**, nos termos do disposto no §4º e 5º do mesmo dispositivo legal.

Assim sendo, e considerando que é vedada compensação de honorários (art. 85, §14, CPC), **CONDENO os requeridos a pagar ao advogado da parte autora o correspondente a 30% (trinta por cento) dos honorários sucumbenciais apurados na forma do parágrafo acima**, na proporção de 1/13 (um treze avos) para cada requerido, o que faço com fulcro no art. 12 da Lei 4.717/65 c/c o art. 85, §2º ao §º 5º, e art. 87, ambos do Código de Processo Civil.

CONDENO, ainda, os requeridos, à exceção do Estado de Mato Grosso – dada a sua isenção por lei, a pagar 30% (trinta por cento) das custas e despesas processuais.

Em que pese a sucumbência recíproca, **DEIXO de condenar o autor popular ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios**, por não vislumbrar a ocorrência de má-fé, conforme disciplina o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

Por se tratar de sentença de parcial procedência dos pedidos, não há sujeição a remessa obrigatória de que trata o art. 19 da Lei da Ação Popular.

Registrada nesta data no sistema informatizado.

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

Cuiabá, 30 de Março de 2023.

(assinado eletronicamente)

BRUNO D' OLIVEIRA MARQUES

Juiz de Direito

[1] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref1) (STF - ADI: 3715 TO, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 21/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/10/2014)

[2] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref2) MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

[3] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref3) BRASIL. Constituição Federal (1988). "Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais: (...)".

[4] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref4) **Art. 6º** Aplicam-se aos Conselheiros do Tribunal de Contas as demais suspeições e impedimentos aplicáveis aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, na forma da Constituição Estadual.

[5] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref5) **Art. 102** Os Conselheiros Substitutos, quando em substituição, terão as mesmas garantias, prerrogativas, subsídios e vantagens do titular e, quando no exercício das demais atribuições legais e regimentais, as de Juiz de Entrância Especial.

[6] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref6) **Art. 91** Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, em número de sete, nomeados e escolhidos nos termos Constitucionais, terão as mesmas garantias, prerrogativas, vedações, impedimentos, subsídio e vantagens dos Desembargadores.

[7] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref7) **Art. 95 Parágrafo único** Quando em substituição a Conselheiro, os Auditores Substitutos de Conselheiro terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens do titular do cargo, e quando no exercício das demais atribuições de judicatura, as de Juiz de Direito de Entrância Especial, aplicando-se a eles os mesmos deveres, vedações, sistemática de vitaliciedade e de férias a que se submetem os Conselheiros.

[8] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref8) (STF - ADI: 6364 MT, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 22/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/06/2020).

[9] (file:///F:/Ana%20Tereza/Senten%C3%A7a-%20AP%20-%20TCE%20-%20Verba%20indenizat%C3%B3ria%20Conselheiros%20em%20atividades%20-%20parcial%20proced%C3%Aancia%20-%201037390-17.2019.811.0041%20-%20final%20%2007.11.docx#_ftnref9) MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

Gabinete do Juízo Titular I da Vara de Ações Coletivas - 2003 - Contato Assessoria: (65) 3648-6413, via telefone ou Whats'App Business



Assinado eletronicamente por: **BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES**

30/03/2023 18:40:47

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDACNTYQZBC>

ID do documento: **113993919**



PJEDACNTYQZBC

IMPRIMIR

GERAR PDF