



Exmo(a) Magistrado(a) da Vara Especializada em Ações Cíveis Públicas e Ações Populares da Comarca da Capital.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE

MATO GROSSO, pelo Promotor de Justiça que no final assina eletronicamente, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, legitimado pelos arts. 127 e 129 inciso III, da Constituição Federal, art. 25, inciso IV da Lei nº 8.625/93-LONMP e pela Lei Federal nº 7.347/85-ACP, vem perante Vossa Excelência propor a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face do ESTADO DE MATO GROSSO, pessoa jurídica de direito público interno, representada pelo Procurador-Geral do Estado, com endereço na avenida República do Líbano, nº 2258 e da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO, órgão público do Estado de Mato Grosso sem personalidade jurídica, porém com personalidade judiciária na defesa de seus atos, prerrogativas e decisões, representada por seu Deputado Presidente, com endereço na avenida André Maggi, nº 06, Centro Político Administrativo, ambos nesta cidade e Comarca de Cuiabá-MT, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – FATOS

1 – Através da Portaria nº 34/2019 de 17/07/2019 (Doc. 01) foi instaurado o Inquérito Civil (SIMP nº 000328-023/2019) de onde foram extraídas as peças que instruem esta ação, com o objetivo de apurar irregularidades relacionadas ao recebimento de verba indenizatória na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

2 – A investigação teve início porque ocorre pagamento dessa referida verba indenizatória aos Deputados Estaduais, em valores desarrazoados e a um seleto grupo de





servidores que já exercem cargos de natureza especial, com provimento em comissão, com evidente inconstitucionalidade e ilegalidade abordadas à frente. Essa famosa *verba indenizatória* para membros e servidores do Poder Legislativo é paga com apoio na Lei nº 10.296 de 07/07/2015 (Doc. 02), nos valores originais de R\$ 65.000,00 para os parlamentares e R\$ 6.000,00 para os servidores ocupantes dos cargos que menciona – depois aumentado este último para R\$ 12.000,00 por decisão interna.

O que ocorreu na verdade e a própria redação demonstra, foi a fixação e extensão de vantagem patrimonial denominada de *verba indenizatória*, constituindo uma casta de servidores privilegiados que foram indevidamente agraciados com essa benesse.

3 – Oficiado à AL/MT, através do Protocolo 201951476 (Doc. 03), veio aos autos a confirmação do pagamento dessa verba a alguns servidores da Casa de Leis de Mato Grosso, em valores indevidos, aos quais eles não têm direito, como se verá adiante.

4 – O Procurador-Geral de Justiça por provocação da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso avocou o procedimento em questão e, através de decisão do Promotor de Justiça Coordenador do Núcleo de Competência Originária Cível – NACO CÍVEL, posteriormente devolveu o feito, declinando da atribuição a esta 35ª Promotoria de Justiça Cível do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa da Capital. (Doc. 04).

5 – Analisando os fatos em razão do retorno dos autos, verifiquei que além da extensão baseada em lei (nº 10.296/2015) a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, por decisão interna simples, em Primeira Reunião Ordinária, datada de 13/11/2018, que consta de Ata não numerada (Doc. 03 – índice 18 a 23 do PDF), decidiu e fez constar no item V, o seguinte:



a análise do item V – Considerando a necessidade de atualizar, suplementar, complementar, convalidar, uniformizar, consolidar e dirimir dúvida, haja vista a obscuridade, ambiguidade, existência de conceitos jurídicos indeterminados, entre outras situações que vem provocando insegurança jurídica quanto à aplicação da Lei Estadual nº 9.493/2010, a Mesa Diretora, dentro do seu poder discricionário, decidiu que: a) fica atualizado para R\$ 12.000,00 (doze mil reais) o valor constante do §2º do art. 1º, da Lei Estadual nº 9.493/2010, em relação aos Secretários do Poder Legislativo, Secretário-Geral, Secretário Parlamentar da Mesa Diretora, Controlador Interno, Procurador-Geral, Chefes de Gabinete e Gestores de Gabinete. Mister mencionar, há muito tempo, defende-se uma atualização/adequação dessa verba imprescindível para o desempenho dos seus misteres e, por conseguinte, fundamental para a Assembleia Legislativa desempenhar a sua missão constitucional à altura dos anseios da sociedade mato-grossense. Desse modo, o Relator Nato submete à apreciação e votação do órgão colegiado a atualização dessa verba, que tem lastro legal em busca da melhora quantitativa e qualitativa da atividade de fiscalização e de legislação da Casa das Leis. Por decisão unânime, acolheu-se a pretensão do Presidente da ALMT, uma vez que existe clarividente necessidade de atualização/adequação da verba indenizatória, que permaneceu inalterada por mais de 03 (três) anos; b) aplica-se o disposto no §2º do art. 1º, da Lei Estadual nº 9.493/2010, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), ao Superintendente de Licitação, Supervisor de Planejamento, Orçamento e Finanças, Superintendente de Controle de Contratos, Convênios e correlatos e Coordenador de Informática; c) nesse sentido, ficam revogadas as disposições em contrário; d) esta Decisão Administrativa, quanto aos aludidos cargos e valores, entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros retroativos a 01 de abril de 2018. Por derradeiro, com as mesmas considerações alhures expostas, a Mesa Diretora decidiu que: a) aplica-se o disposto no §2º do art. 1º da Lei Estadual nº 9.493/2010, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), ao Diretor Executivo do ISSSPL, asseverando que esta Decisão Administrativa, quanto ao aludido cargo e valor, entra em vigor na data de sua publicação; b) aplica-se o disposto no §2º do art. 1º da Lei Estadual nº 9.493/2010, no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), ao Consultor Técnico Legislativo, asseverando que esta Decisão Administrativa, quanto ao aludido cargo e valor, deve entrar em vigor na data de sua publicação. Por unanimidade, a determinação do Presidente foi acolhida pelos integrantes do Colegiado. No

Logo Excelência, essa decisão da Mesa Diretora tomada na Primeira Reunião Ordinária, majorou o valor da verba indenizatória, elevando-a para R\$ 12.000,00 referente aos cargos mencionados pela Lei nº 10.296/2015, abrangendo os de: Secretários do Poder Legislativo; Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora;



Consultor Técnico-Legislativo; Controlador Interno; Procurador-Geral; Consultores Coordenadores dos Núcleos de Comissão; Chefes de Gabinete e Gestores de Gabinete.

Mas não ficou por aí! Essa primeira decisão da Mesa Diretora da AL/MT, também contrariando a necessidade de edição de lei ordinária para aplicar um reajuste de 100%, dobrando o valor original, inovou e criou outra famigerada verba indenizatória, agora de R\$ 6.000,00 para os cargos de: Superintendente de Licitação; Supervisor de Planejamento, Orçamento e Finanças; Superintendente de Controle de Contratos, Convênios e Correlatos; Coordenador de Informática e, mais adiante na redação, para o Diretor Executivo do ISSSPL (Instituto de Previdência do Poder Legislativo). É bom destacar que esses cargos não constam no texto da referida lei em vigor, a de nº 10.296/2015, nem no das anteriores.

6 – Ainda dispensando a obrigatória edição de lei ordinária, a Mesa Diretora da AL/MT, agora na Quarta Reunião Ordinária de 13/05/2019, por decisão interna simples, que consta em Ata não numerada (Doc. 03 – índice 26 e 27 do PDF) decidiu e fez constar no Item II o seguinte:

integrantes. Item II – Considerando a necessidade de atualizar, suplementar, complementar, convalidar, uniformizar, consolidar e dirimir dúvida, haja vista a obscuridade, ambiguidade, existência de conceitos jurídicos indeterminados, entre outras situações que vem provocando insegurança jurídica quanto à aplicação da Lei Estadual nº 9.493/2010, a Mesa Diretora, dentro do seu poder discricionário, decide que: a) aplica-se o disposto no §2º do art. 1º, da Lei Estadual nº 9.493/2010, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), ao Supervisor de Documentação da Secretaria de Serviços Legislativos, Gabriel Lucas Scardini Barros, ao Gerente de Divisão de Contabilidade da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças, Cleiton Pereira Brum, ao Coordenador da Escola do Legislativo da Secretaria de Gestão de Pessoas, Eduardo dos Santos Manciolli, ao Procurador-Geral Adjunto da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Ricardo Riva, ao Supervisor Executivo de Imprensa da Secretaria de Comunicação Social, Marcelo Ivan Klein, à Coordenadora de Integração e Cidadania, Daniella Paula Oliveira, e ao Consultor de Comissão Permanente, Pedro Ivo Silva Santos. Por unanimidade, a determinação da Presidente foi acolhida pelos integrantes do Colegiado. Esgotados

Assim Excelência, esta outra decisão da Mesa Diretora da AL/MT, expressada na Quarta Reunião Ordinária, contrariando a obrigatoriedade de edição de lei, estendeu a famigerada verba indenizatória para os cargos de: Supervisor de Documentação da Secretaria de Serviços Legislativos; Gerente de Divisão de Contabilidade da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças; Coordenador da Escola do Legislativo da Secretaria de Gestão de Pessoas; Procurador-Geral Adjunto; Supervisor Executivo de Imprensa da Secretaria de Comunicação Social; Coordenador de Integração e Cidadania e ao Consultor de Comissão Permanente.

Ao que parece e tudo indica, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa deste Estado institui (dá) *verba indenizatória* para os cargos que bem entende, sem nenhum critério e sem observar as regras legais e as formalidades devidas. Todas essas decisões administrativas ocorreram de forma arbitrária e ilegal, conforme se verá adiante.

II – DIREITO

A – LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7 – A legitimidade do Ministério Público para promover a defesa do patrimônio público, da legalidade dos atos e decisões da administração e da moralidade pública por meio da Ação Civil Pública, advém tanto da Constituição Federal quanto da legislação infraconstitucional.

Ao tratar das funções institucionais do Ministério Público a Constituição Federal estabeleceu no art. 129 inciso III, serem funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

8 – A Lei nº 7.347/85 que



disciplina a ação civil pública, no art. 5º informa ter o Ministério Público legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar. Da mesma forma, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) estabelece que além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe ainda ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública na forma da lei, visando a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa da União, Estado ou Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem.

Os atos normativos ora mencionados, especialmente a Constituição Federal, evidenciam a atribuição do Ministério Público para o exercício da Ação Civil Pública e assentam a adequação dessa via para a defesa do patrimônio público e de outros interesses difusos e coletivos.

B – LEGITIMIDADE PASSIVA

9 – Objetiva o Ministério Público o reconhecimento da inconstitucionalidade, ilegalidade e a nulidade das decisões tomadas e lavradas em ata de reunião da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, equivalentes a atos administrativos, que elevaram o valor da verba indenizatória e estenderam-na para outros cargos não mencionados na lei originária. Lei esta, diga-se de passagem, de constitucionalidade questionável, apesar de já terem dito o contrário.

Por essa razão, exercita-se o direito de ação contra o Estado de Mato Grosso, pessoa jurídica de direito público, visto que os atos administrativos elevaram erroneamente o valor e concederam verba indenizatória a um grupo de servidores públicos estaduais, bem como contra a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, órgão despojado de personalidade jurídica própria mas possuidor de personalidade judiciária

para a defesa dos atos e prerrogativas que lhe são outorgadas, tal qual a de zelar pela correta aplicação das normas, corrigindo ilegalidades constatadas no seu quadro funcional.

C – MARCO LEGISLATIVO

10 – Merece relato a criação, por lei, da verba indenizatória no âmbito do Poder Legislativo. A primeira lei que abordou a questão foi a Lei nº 8.112/2004 (Doc. 05), para dizer: ... *Aos Parlamentares Estaduais não serão devidos os valores referentes a diárias, ajuda de transporte e passagens, por fazerem parte, dentre outras a serem regulamentadas, da verba de natureza indenizatória de que trata o Art. 1º ...*

A Lei nº 8.402/2005 (Doc. 06) alterou a 8.112/04, para revogar o art. 2º, mantendo a verba indenizatória para os Deputados Estaduais. Até aqui, nada relacionado a essas verbas foi estendido a servidores do Poder Legislativo.

A nova situação jurídica questionável surge apenas com a edição da Lei nº 8.911/2008 (Doc. 07), quando foi adicionado o § 2º ao art. 1º, disciplinando: ... *§ 2º Os secretários do Poder Legislativo, o Consultor Legislativo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o Ouvidor-Geral, o Auditor-Geral e o Procurador-Geral da Assembléia Legislativa de Mato Grosso, em exercício efetivo das atividades, farão jus, mensalmente, a 40% (quarenta por cento) do benefício previsto no caput, dispensados estes da exigência prevista na parte final do parágrafo anterior. ...* Com isso, instituiu-se a obrigação de pagamento de verba indenizatória para alguns servidores da AL/MT.

A Lei nº 9.186/2009 (Doc. 08) deu nova redação ao § 2º do art. 1º, a saber: ... *Os Secretários do Poder Legislativo, o Consultor Técnico Jurídico da Mesa Diretora, o Consultor Legislativo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o Ouvidor-Geral, o Auditor-Geral, o Procurador-Geral e os Superintendentes em exercício efetivo das atividades, farão jus, mensalmente, a 40% (quarenta por cento) do benefício previsto no*

caput, dispensados estes da exigência prevista na parte final do parágrafo anterior. ... Essa lei e as anteriores já citadas foram revogadas posteriormente pela Lei nº 9.493/2010.

A Lei nº 9.493/2010 (Doc. 09) que revogou as anteriores, instituiu verba indenizatória para os parlamentares, conforme artigo 1º, até o limite de R\$ 15.000,00 e trouxe no § 2º daquele artigo a previsão a saber: *... Os secretários do Poder Legislativo, o Consultor Técnico Jurídico Mesa Diretora, o Consultor Legislativo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o Consultor Legislativo do Núcleo Ambiental e Desenvolvimento Econômico, o Ouvidor Geral, o Auditor-Geral e o Procurador-Geral e os Superintendentes em exercício efetivo das atividades, farão jus, mensalmente, a 40% (quarenta por cento) da verba prevista no caput. ...*

Depois, através da Lei nº 9.626/2011 (Doc. 10) a redação do § 2º foi: *... Farão jus, mensalmente, à verba indenizatória no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) os Secretários do Poder Legislativo, o Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora, os Consultores Legislativos que coordenam os Núcleos de Comissões, o Ouvidor-Geral, o Auditor-Geral, o Procurador-Geral e os Superintendentes em efetivo exercício das atividades, e no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) os Coordenadores de Cerimonial, da Escola do Legislativo, de Informática e de Segurança. ...*

A Lei nº 9.866/2012 (Doc. 11) apenas modificou o art. 1º para estabelecer que: *... a verba indenizatória aos membros dos órgãos do Poder Legislativo, até o limite de R\$35.000 (trinta e cinco mil reais), destinada a cobrir despesas relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais. ...*

Depois, através da Lei nº 10.296/2015 (Doc. 02) a redação do § 2º foi consolidada como sendo a seguinte: *... Estende aos Secretários do Poder Legislativo, ao Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora, ao Consultor Técnico-Legislativo, ao Controlador Interno, ao Procurador-Geral, aos Consultores Coordenadores dos núcleos de Comissões,*

aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete, em efetivo exercício das atividades, a verba indenizatória no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), com efeitos financeiros retroativos a 1º de maio de 2015 ...

Por fim, a Lei nº 10.806 de 14/01/2019 (Doc. 12) acrescentou parágrafos ao art. 1º da Lei nº 9.493/2010 para tratar da renúncia por parte dos Deputados Estaduais dos valores correspondentes à verba indenizatória deles, nada acrescentando em relação aos servidores do Poder Legislativo.

D – INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

11 – É conveniente observar que a Lei nº 10.296/2015 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob o nº 96.397/2015, que tramitou no Tribunal de Justiça deste Estado de Mato Grosso, movida pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Seccional de Mato Grosso, julgada em 09/02/2017, especificamente para analisá-la frente a Constituição Estadual, onde ficou reconhecida ausência de vício material e entendeu-se possível a majoração de verba indenizatória concedida aos Parlamentares Estaduais.

Faço anexar a esta petição a íntegra do julgamento do TJ/MT (Doc. 13). A ementa foi redigida nos seguintes termos:

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.296/2015 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO - VICIO FORMAL INOCORRÊNCIA - 1. CONTROLE ABSTRATO DE NORMA ORÇAMENTÁRIA - VIABILIDADE - PRECEDENTES DO STF - 2. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - OFENSA REFLEXA - 3. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE AFRONTA DE DISPOSITIVO - PETIÇÃO APRESENTADA COM PARADIGMA - COGNIÇÃO AMPLA DO TRIBUNAL PARA REALIZAÇÃO DO COTEJO - IMPUGNAÇÃO MATERIAL - VICIO MATERIAL NÃO VISLUMBRADO - MAJORAÇÃO DA VERBA INDENIZATÓRIA CONCEDIDA AOS PARLAMENTARES ESTADUAIS - PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O Supremo Tribunal Federal alterou jurisprudência para admitir o controle abstrato de constitucionalidade de lei de efeito concreto, sendo possível o controle das normas orçamentárias. O Tribunal pode considerar o texto constitucional estadual como um todo para realizar o cotejo da norma impugnada. O Supremo Tribunal Federal alterou jurisprudência para admitir o controle abstrato de



constitucionalidade de lei de efeito concreto, sendo possível o controle das normas orçamentárias. O Tribunal pode considerar o texto constitucional estadual como um todo para realizar o cotejo da norma impugnada.

12 – Pois bem, o cerne da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 96.397/2015 – Classe CNJ-95, Comarca da Capital, foi a discussão sobre a Lei Estadual nº 10.296/2015, em cotejo com a Constituição do Estado de Mato Grosso, a respeito de elevação de valor de verba indenizatória, já existente anteriormente para os Deputados Estaduais, majorada de R\$ 35.000,00 para R\$ 65.000,00 excluindo outras verbas, até então fixadas, tais como auxílio-moradia, auxílio-transporte inclusive aeroviário e verba de gabinete, que seriam direitos dos Deputados Estaduais de Mato Grosso.

O Des. Márcio Vidal, Relator daquela ação de inconstitucionalidade, emitiu lúcido e inteligente voto, lamentavelmente vencido, que pelo brilhantismo que traz, peço licença para transcrever parte dele nesta peça:

... Quando se aplica o direito, não se segue a observância cega aos comandos normativos; pelo contrário, isso exige uma complexa análise valorativa para que se produzam leis justas, que reflitam a completude perfeita de todos os valores reputados importantes para a sociedade. Nesse contexto, é importante a ponderação dos postulados fundamentais da moralidade e da razoabilidade.

A moralidade administrativa consiste em uma garantia da constante legitimação da vontade estatal e, não por outra razão, está vinculada ao conceito de desvio de poder ou desvio de finalidade. O exercício justo, correto e adequado do Poder Estatal, no caso da função legislativa impugnada nesta ADI, é pressuposto para que se obtenha um mínimo de aceitação por parte da sociedade que ele representa e para a qual ele existe.

O controle da moralidade não é relevante apenas para manter os níveis morais no âmbito da administração pública, combatendo um ou outro caso extremo. O controle é pragmaticamente fundamental para estimular a moralidade administrativa de modo





geral e, desse modo, ampliar a aceitação do Poder Público *lato sensu* pela sociedade que o justifica e sustenta-o.

O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar, em um ou dois vocábulos, a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade ocorre no enfoque contextual.

A ideia básica, primeira, de moralidade administrativa é o imperativo dos interesses públicos primários - vale esclarecer: interesses públicos escolhidos pelo povo e impostos constitucionalmente, e não, pura e simplesmente, "interesse público" como expressão genérica, vazia, não contextualizada, e que, não raras vezes, é usada para justificar mandos e desmandos.

A moralidade se relaciona, igualmente, com justo, dados os inúmeros dispositivos constitucionais e legais que disciplinam a probidade no exercício da função pública, cujas raízes se encontram na Constituição Imperial, de 1824, e permeiam a Carta Constitucional de 1988; por exemplo, o art. 37, § 4º, que prevê algumas sanções por ato de improbidade; o art. 14, § 9º que exige do legislador a criação de formas de inelegibilidade para agentes políticos, como forma de promover, entre outras coisas, a honradez administrativa; o art. 85, V que trata da improbidade como forma de responsabilidade do Presidente da República. Tudo, sem falar da Lei nº 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa, e a Lei nº 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e em seu art. 2º, parágrafo único, IV, que exige atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Sendo assim, a moralidade, como probidade, impõe ao agente público que exerça a sua função pública no desejo de apenas concretizar os interesses públicos primários. O Estado não deve ser usado como mecanismo de realização de interesses meramente particulares do agente público, político ou não. Ademais, nem mesmo deve o agente público fingir perseguir interesses públicos para, na verdade, obter benefícios individuais.

Por efeito, a violação ao princípio da moralidade/probidade é a contrariedade do interesse público primário.

Retomando o que assentei anteriormente, a Ciência do Direito cada vez mais tem caminhado para a





assertiva de que o direito não se resume a um sistema fechado de regras legais. Abre-se margem para novo tratamento cognitivo do fenômeno jurídico, pois se passa a conceber a ordem jurídica como um sistema plural, dinâmico e aberto aos fatos e valores sociais.

No campo teórico, pós-positivista, ergueram-se dois pilares básicos: o primeiro seria a compreensão das relações estabelecidas entre direito, moral e política; o segundo, a apreensão principiológica do direito, ao conferir aos princípios jurídicos uma condição central na estruturação do raciocínio dos sujeitos no processo.

Um dos grandes expoentes do desenvolvimento sobre os princípios jurídicos, no contexto do sistema de inspiração anglo-saxônica, Ronald Dworkin ensina ser indispensável reabilitar a racionalidade moral prática, no campo da metodologia jurídica, isso tudo para sustentar a ideia de que o direito, como um sistema composto, não detém exclusividade às regras jurídicas, mas também a um conjunto de princípios jurídicos que, diferentemente das regras, não podem ser aplicados através do método lógico formal, por estar esse bem distante de um caso concreto.

Aquele autor pondera, ainda, que o julgador deve avaliar quais são os princípios jurídicos preponderantes e operar uma atividade de sopesamento, estabelecendo uma relação de prioridade concreta, em face da especificidade de uma dada relação jurídica.

Assim sendo, é importante, antes de fazer as ponderações do caso concreto, trazer a lume outro princípio, não menos importante, suscitado tanto pelo promovente da ação, como pelo parecista. Explicitamente, refiro-me ao princípio da razoabilidade que, para alguns, seria sinônimo da proporcionalidade.

A aplicação desse princípio pressupõe um processo interpretativo lógico-argumentativo, racionalmente estruturado para ser implementado no direito com coerência. Esse postulado da razoabilidade resulta da necessidade de aplicação do princípio da igualdade e impõe o dever de equidade, dever de atenção à realidade, e dever de equivalência na aplicação do direito.

A razoabilidade é, igualmente, denominada pelos alemães como proporcionalidade, em sentido amplo, e opera-se sempre que o Estado se depara com uma margem de escolha ou um espaço de





discricionariedade, no enfoque dos seus atos. Para a aferição da razoabilidade é necessária a avaliação de três regras que a concretizam: 1) adequação; 2) necessidade; e 3) proporcionalidade em sentido estrito das ações estatais.

Adequação do ato (seja administrativo, normativo ou material) consiste em sua aptidão para o fim público que orienta a sua prática. O mero cumprimento da adequação, não é suficiente, contudo, para que o ato seja razoável. É necessário observar as outras duas regras: necessidade e proporcionalidade. Afigura-se necessária a escolha do ato estatal mais brando, dentre os atos adequados a alcançar a finalidade. E, por último, a proporcionalidade, em sentido estrito, que se traduziria no exame do custo-benefício, ou seja, os benefícios públicos (para o interesse primário) de certo ato devem superar os seus custos. Somente, se cumpridos esses três elementos, tornar-se-ia o ato moral e razoável.

A regra jurídica impugnada, emanada do parlamento estadual, como já assentei, a verba indenizatória é distinta do subsídio e não se submete ao teto constitucional, portanto, não há incompatibilidade com a carta política estadual. Logo, não seria inconstitucional, como argumenta o Autor da ação.

Mas, não se pode dizer o mesmo em relação aos princípios constitucionais retromencionados, da moralidade e da razoabilidade, pois a lei objeto desta ação constitucional criou a verba sem descrever quais seriam as atividades do parlamentar, custeadas por eles, a serem ressarcidas.

É sempre bom recordar as palavras do ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello, jurista de escol, sobre os princípios que registra: *Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema subversão aos seus valores fundamentais, contumélia irremissível, a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura nele esforçada. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 959).*





Não é republicano editar uma lei despida de descrição de quais despesas podem ser contraídas pelo parlamentar, já que, não obstante suprimidas as verbas de auxílio moradia, auxílio transporte, inclusive, aeroviário, e verba de gabinete.

Há um vácuo e, no caso, a verba indenizatória ficou em aberto.

...

Registro que outros agentes públicos, ou políticos, que se beneficiam da verba indenizatória apresentam especificidade, mas, no caso em apreço, como já afirmado, quase uma dezena de vezes, é inexistente.

Consigno, também, que a lei objeto desta ADI teve, na sua engenharia jurídica, o condão de estender a verba indenizatória a outros agentes, sem especificar a que título, eles dela se beneficiariam, como por exemplo, ao Controlador Interno, aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete. Parece-me que o correto, nessa situação, seria uma FCO (Função Comissionada) e ou uma FG (Função Gratificada) e não uma verba de indenização.

As funções parlamentares são completamente distintas das daqueles agentes que, como se sabe, exercem atividades burocráticas, não de poder. E inexistente evidência de que estes exerçam atividades externa ao órgão.

O raciocínio desenvolvido é de que a "verba indenizatória" não é necessariamente inconstitucional e aqui não se discute o seu valor, pois o *quantum* monetário não poderia ser objeto de controle abstrato em ADI, mas de uma eventual ação civil pública ou ação popular, que propicia a dilação probatória.

O que se reconhece como inconstitucional na lei objeto dessa ADI, portanto é a ofensa ao princípio da moralidade e ao da razoabilidade, por inexistirem mecanismos que oportunizem à coletividade ter o controle das despesas com tais verbas indenizatórias, despidas, também, de transparência de suas ações, como preceitua o art. 3º, IV, da CE. Além disso, pelo fato de ter dado igualdade entre a atividade do parlamentar com a de seus auxiliares.

Reforço meu entendimento com a posição do STF que dá tratamento ao princípio da razoabilidade como sinônimo da proporcionalidade.

...

Aliás, consigno, por que retrata a relevância do princípio em questão, que, na Constituição



Portuguesa, está explícito o uso do princípio da proporcionalidade, ou seja, o art. 282 da Constituição Portuguesa, a exemplo da doutrina e da jurisprudência lusas, reza que a margem de escolha conferida ao Tribunal para a fixação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade não legitima a adoção de decisões arbitrárias, estando condicionada pelo princípio da proporcionalidade.

Por derradeiro, oportuno trazer a lume a informação, embora de conhecimento de todos, do trâmite do Projeto de Lei nº 3.123-C de 2015, do Poder Executivo, que regulamenta o § 11, do art. 37 da CRF, cuja regra contida em seu art. 4º, VI, exclui do cálculo dos limites da remuneração as parcelas indenizatórias decorrentes do ressarcimento de despesas incorridas no exercício das atribuições funcionais e que tenham uma das seguintes naturezas: a) ajuda de custo para mudança e transporte; b) auxílio-alimentação e alimentação *in natura* servida no local de trabalho; c) auxílio-moradia concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada decorrente de mudança, de ofício, do local de residência; d) cessão de uso de imóvel funcional; e) diárias; f) auxílio ou indenização de transporte; g) indenização de campo; h) auxílio-fardamento; i) auxílio-invalidéz; e j) indenização pelo uso de veículo próprio. Veja-se a preocupação em normatizar com transparência o que, efetivamente, deve ser ressarcido, diferentemente, da Lei Estadual nº 10.296/2015 que empregou expressão de conteúdo indeterminado, gerando embaraço até para os próprios interessados ao ter que prestar contas.

Quanto aos efeitos da decisão ora externada, saliento que a declaração de inconstitucionalidade, por estar a lei estadual em desconformidade com a CE, implica efeitos não restritivos ao instante em que a contradição é reconhecida, mas desde a sua origem, por não poder ter a virtualidade de realizar a função a que se pretendia destinada. ... (Destaquei).

13 – Acontece, Excelência, que o controle difuso de constitucionalidade possibilita ao Magistrado o cotejo de norma estadual com a Constituição Federal. Na Ação Civil Pública, a inconstitucionalidade pode ser declarada quando Lei Estadual violar a Constituição Federal. É notório tanto na doutrina quanto na

jurisprudência que é possível o exercício do controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública, em relação a lei ou ato normativo, não se usurpando a competência do Supremo Tribunal Federal quando a questão é tratada *incidenter tantum* e não alcança efeito *erga omnes*.

No caso vertente, foi violado escancaradamente o art. 37 e seu inciso X, da Constituição Federal, com a seguinte redação:

... 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: ...

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; ... [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#).

A Lei nº 10.296/2015, datada de 06/07/2015 elevou, desarrazoada e desproporcionadamente a verba indenizatória dos Deputados Estaduais no patamar de 85,71%, passando de R\$ 35.000,00 – valor fixado no final do ano de 2012 pela Lei nº 9.866/2012 – para R\$ 65.000,00 cerca de dois anos e meio depois. Isso superou, em muito, os índices inflacionários, praticamente dobrando-se o valor e não houve, como não há, justificativa plausível.

14 – Não resta a menor dúvida de que vários princípios constitucionais foram violados. Sobre a moralidade JOSÉ AFONSO DA SILVA¹ tece importantes comentários, a saber: ... 3.4 ***Princípio da moralidade administrativa.*** *A moralidade é definida com um dos princípios da Administração Pública (art. 37). Já discutimos o tema quando tratamos da ação popular, e procuramos mostrar que a Constituição quer que a imoralidade administrativa, em si, seja fundamento de nulidade do*

1 - SILVA, José Afonso da. Comentários Contextuais à Constituição. 2ed. Malheiros Editores: São Paulo. 2006, pg. 335-336.



ato viciado. A ideia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Maurice Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de 'regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração'. Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível, porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente forma, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras de princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar ou de favorecer alguém deliberadamente, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente ofensivo à moralidade administrativa. ...

Ainda analisando o princípio da moralidade, é evidente que o constituinte teve a preocupação de trazer para a Carta Magna a exigência de uma atuação ética no âmbito da Administração Pública. Uma nação moderna e civilizada não pode admitir a corrupção da razão, nem conviver com desvios de caráter. Deve imperar, sempre, a racionalidade e uma reflexão sistemática sobre o comportamento moral, evitando-se os oportunismos e vantagens inconsequentes, que não edificam nossa sociedade e acabam causando crises políticas, econômicas e sociais. Questiona-se, porque um aumento desta proporção (praticamente dobrando o valor) em menos de três anos? Se não for colocado um freio nesse desejo irracional, não haverá arrecadação de impostos que satisfaça essa situação.

15 – Sobre a razoabilidade, que deve ser analisada em conjunto com a proporcionalidade, apesar de não estarem expressos no texto constitucional, são princípios gerais de direito constitucional, amplamente utilizados pelo Supremo Tribunal

Federal, especialmente no controle das constitucionalidades de leis. Logo, com muito mais razão eles servem também para controle dos atos discricionários da Administração Pública.

Sob o magistério de Di Pietro², citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto, temos que: *... pelo princípio da razoabilidade, “o que se pretende é considerar se determinada decisão, atribuída ao Poder Público, de integrar discricionariamente uma norma, contribuirá efetivamente para um satisfatório atendimento dos interesses públicos”. Ele realça o aspecto teleológico da discricionariedade; tem que haver uma relação de pertinência entre oportunidade e conveniência, de uma lado, e a finalidade, de outro. Para esse autor “a razoabilidade agindo como um limite à descrição na avaliação dos motivos, exige que sejam eles adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo a que o ato atenda a sua finalidade pública específica; agindo também como um limite à descrição na escolha do objeto, exige que ele se conforme fielmente à finalidade e contribua eficientemente para que ela seja atingida”. ...*

Para conceder-se o reajuste como ocorreu, ele precisaria ser razoável e proporcional, dependendo evidentemente de lei para isso. Ademais, a extensão da verba indenizatória a servidores também está vinculada a essas premissas, inclusive a de obedecer o princípio da legalidade, especialmente efetuando-se estudos orçamentários para avaliar o impacto que isso causaria no gasto público.

16 – Como parâmetro para a questão temos precedente do próprio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso³ que, em caso muito parecido, entendeu desarrazoada fixação de verba indenizatória que ultrapassasse, exageradamente, o valor do vencimento base fixado para o parlamentar municipal. Veja-se o entendimento expressado:

EMENTA. AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA
– CONCESSÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA – VEREADOR –

2 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.. Direito Administrativo Brasileiro. 17ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004, p. 81

3 - TJ-MT, AI: 60080/2013, Relatora: Des. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK. TERCEIRA CÂMARA CÍVEL. Data do julgamento: 01/10/2013 e data da publicação: 18/10/2013.

VERBA INDENIZATÓRIA - TETO CONSTITUCIONAL - EC N° 41/2003 E EC N° 47/2005 - **EXCESSIVO AUMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA - AUMENTO INDIRETO DE SALÁRIO - TUTELA COLETIVA - POSSIBILIDADE DE ACOLHIMENTO PARCIAL E DE OFÍCIO - PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA** - RECURSO PARCIALMETNE PROVIDO. 1. Nos termos da Decisão Singular n° 4104/2013, as verbas indenizatórias pagas a agentes públicos, desde que observados os demais requisitos constantes da Resolução de Consulta n° 29/2011 e dos Acórdãos 2.206/2007 (DOE 05.09.2007) e 1.323/2007 (DOE 13.06.2007), não têm natureza remuneratória, logo não se submetem a nenhum dos limites relativos a despesas com pessoal, inclusive aquele previsto no § 1° do art. 29-A da Constituição Federal e do inciso XI do artigo 37 da CF/88. 2. **Se os agravados não estão observando a razoabilidade na majoração da verba indenizatória, que ultrapassa, em muito o valor do subsídio, indo de encontro ao princípio da moralidade administrativa, a configurar aumento indireto de salário dos vereadores, atentam contra a moralidade administrativa.** Se é certo que o Poder Judiciário não pode substituir a discricionariedade administrativa pela discricionariedade judicial para justificar a anulação de atos administrativos, porque tal proceder corresponderia ao perigoso permissivo da seara subjetiva para julgamento de atos objetivos (TJSP, 5ª Câmara de Direito Público, RAC n° 9226689-66.2008.8.26.000, Rel. Des. Francisco Bianco, j. 13.08.2012), não se pode olvidar, também, que a Administração Pública está jungida aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Procedência em parte do recurso, para que os Agravados cumpram a obrigação de fazer consistente em, imediatamente, adequarem o valor da atual Verba Indenizatória, ao limite máximo, de idêntica proporção, em relação ao subsídio do cargo de Vereador à época em que referida verba foi instituída. 3. "O princípio matriz dos processos com repercussão coletiva é o inquisitivo, ao contrário do CPC (art. 2°). Isso implica dizer que uma vez proposta a demanda, o juiz atuará, normalmente, mesmo sem ser provocado, bastando a provocação inicial. A concessão de tutelas de urgência pode ser ofício, em razão da importância qualitativa e quantitativa da tutela coletiva, que em muitos casos cuida de direitos indisponíveis da sociedade (meio ambiente, saúde etc). **O juiz neutro**

não tem lugar nos processos coletivos, e a neutralidade pode ser sinônimo de parcialidade. O juiz deve ser participativo e ativista tendo por rumo a entrega da justa tutela jurisdicional". (RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação civil pública. In Ações constitucionais. Org. Fredie Didier Júnior. 2. ed. Bahia: Podivm, p. 235) 4. Recurso provido em parte. (Destaquei).

17 – Na Ação Civil Pública nº 0009728-08.2013.8.11.0041 (Código 803268), que tramita pela Vara Especializada em Ação Civil Pública e Ação Popular da Capital, onde foi interposto o Agravo de Instrumento acima mencionado, a Dra. Célia Regina Vidotti ao julgar o mérito (o que foi confirmado posteriormente pelo Tribunal de Justiça ao julgar a Apelação/Remessa Necessária nº 109.664/2014, Classe CNJ 1728, Comarca da Capital – Doc. 13) decidiu da forma que transcrevo abaixo:

... O princípio da razoabilidade tem por objetivo impor limites à discricionariedade administrativa, ou seja, no exercício de atos discricionários, o administrador deve atuar de forma racional, sensata e coerente, de modo que a decisão a ser adotada atenda, efetivamente, ao interesse público.

Já o princípio da proporcionalidade visa conferir validade ao exercício dos atos inerentes à administração, o que importa afirmar que somente serão válidos os atos que tenham extensão e intensidade proporcionais, para o cumprimento da finalidade do interesse público a que estiverem vinculadas. Em sua, sua finalidade é a proteção da supremacia do interesse público.

Este princípio também se apresenta como princípio geral de Direito Constitucional, acolhido de forma difusa, cuja função é proteger o cidadão contra os excessos do Estado e assegurar a defesa dos direitos e liberdades constitucionais.

Por fim, o princípio da moralidade administrativa, previsto no art. 37, da CF/88, também visa conferir validade e legalidade aos atos da administração, que devem sempre se pautar pela moral, pelos bons costumes e pelos princípios éticos da sociedade. Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles, a moralidade administrativa é pressuposto da validade de todo o ato da Administração.

Veja-se o posicionamento do Supremo Tribunal



Federal sobre o referido princípio:

"A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais."
(ADI 2.661MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/08/02).

Da análise dos fatos à luz dos princípios acima mencionados, conclui-se que não é positiva a relação de razoabilidade e proporcionalidade entre as atividades inerentes ao desempenho do cargo de vereador, e o valor fixado como verba indenizatória para custeio de gastos limitados e previamente definidos. Neste contexto, não é muito difícil ventilar a existência, em tese, de aumento indireto do salário, oportunismo político e zelo pelos interesses pessoais em detrimento dos interesses da sociedade, com desvirtuamento da precípua função do agente político detentor de mandato eletivo.

Diante do exposto, **visando resguardar a moralidade administrativa, além da razoabilidade e proporcionalidade como pressupostos de validade dos atos da administração,** julgo parcialmente procedente o pedido, para **determinar que a verba indenizatória** devida aos Vereadores da Câmara Municipal de Cuiabá **será, no limite máximo, no valor correspondente a 60% do subsídio fixado para cada legislatura.** Os gastos a serem ressarcidos ficarão estritamente limitados àqueles reconhecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, **ficando vedado o ressarcimento de gastos não autorizados,** conforme acórdãos transcritos nesta sentença, devendo estes gastos serem previamente **comprovados por meio de relatório e documentos fiscais.** ... (Destaquei).

18 – De igual foma, pode e deve ser questionada frente a Constituição Federal, a instituição de verba



indenizatória para um seleto grupo de servidores, que não são agentes políticos, não exercem parcela de Poder Estatal e já estão em cargos de natureza especial, com atribuições relacionadas à atividades burocráticas, bem remunerados para o exercício delas, não havendo gastos extraordinários ou atividades externas necessárias para o exercício daquelas funções, logo, não existe nenhum valor a ser compensado ou indenizado.

Nesta situação específica, foram violados os princípios da moralidade e da razoabilidade, este último umbilicalmente ligado à proporcionalidade, todos protegidos pela Constituição Federal. Para não ser repetitivo, peço vênica para que sejam considerados todos os argumentos que seguem e que servem também para a avaliação das constitucionalidades questionada aqui e que serão objeto de pedido mais à frente.

D – VERBA INDENIZATÓRIA PARA SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO

19 – Sob a ótica privada e trabalhista, a verba indenizatória, diferentemente das remuneratórias, não são devidas em função de algum serviço prestado. Elas são um direito do trabalhador que sofre qualquer tipo de dano dentro da empresa (material ou moral) ou mesmo por uma situação menos vantajosa para ele. O pagamento da verba visa reparar o problema, amenizá-lo ou contornar a dificuldade.

No direito público, na visão de Hely Lopes Meirelles⁴, ao tratar do sistema remuneratório dos servidores públicos, ele leciona que: ... *5.4.5 Indenizações – são previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração ... Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo ...; diárias ...; auxílio-transporte ...*

4 - MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1990, p. 499.



*Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. **Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.** ... (Destaquei).*

Para Di Pietro⁵, renomada professora de direito administrativo, ao falar da remuneração ou vencimento do Servidor Público leciona: ... *Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de **compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo**; é o caso das diárias e da ajuda de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça **gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições** não receba a devida compensação pecuniária.* ... (Destaquei).

O entendimento predominante, que penso o mais razoável, é de que a remuneração ou vencimento do servidor público tem uma parte fixa, entendida como vencimento base e uma variável, denominada simplesmente de vantagens pecuniárias, compreendendo, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.

20 – Logo Excelência, as indenizações (compensações) precisam ser identificadas, indicadas e não podem ser genéricas. Devem ser estabelecidas em consonância com a moralidade, serem razoáveis, proporcionais e estarem prevista em lei. Ademais, elas precisam equilibrar despesas efetuadas para o cumprimento das atribuições dos cargos, por isso a indenização. Elas não podem ser uma forma de complementação ou suplementação da parte fixa da remuneração.

Para remunerar os servidores públicos, já existe a fixação de vencimento base, com vista a pagar pelos serviços prestados ao Estado, que são fixados na forma da lei. Essa é a contraprestação pelo trabalho efetuado. Para ter direito a verba indenizatória é necessário

5 - DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004, p. 451/52.





que haja algo excepcional e extraordinário que deva ser indenizado.

Penso ser indispensável ter conhecimento e controle do que está sendo indenizado e isso não pode ter conteúdo indeterminado ou ficar oculto. Pergunto, no caso dos servidores da AL/MT (aqueles mencionados na lei e nas decisões administrativas, atacadas), quais são as atividades extraordinárias que lhes são exigidas para o desempenho da função, para o qual já são remunerados?

No caso dos presentes autos, aqueles servidores ainda exercem cargos de chefia, direção e assessoramento, recebendo parcela diferenciada por exercerem cargos de natureza especial, de provimento em comissão. Repito o questionamento, o que há a indenizar?

21 – O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso no Processo 42.307/2007, através do Acórdão nº 2.206/2007⁶ ao responder a consulta da própria Assembleia Legislativa deste Estado frisou que:

... são características básicas da verba indenizatória e que devem ser observadas pela administração pública, para a sua concessão, aos agentes público: 1) **deve ser instituída mediante lei** que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva prestação de contas; 2) é específica, ou seja, decorre de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, **exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei**, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização; 3) pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, 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 que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração; 4) destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas

6 - https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/42307/ano/2007/num_decisao/2206/ano_decisao/2007/hash/8e



inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração; 5) não poderá abranger outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio; 6) **deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional** aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei; 7) não se incorpora ou integra à remuneração, aos subsídios ou proventos para qualquer fim; 8) deverá ser suprimida assim que cessados os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial; 9) não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal; 10) submete-se aos controles interno e externo; 11) a **prestação de contas deve ser apresentada** de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei; 12) **será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.** ... (Destaquei).

E – ILEGALIDADE DO REAJUSTE da V.I. dos SERVIDORES e da EXTENSÃO DELA a OUTROS CARGOS POR DECISÃO ADMINISTRATIVA DA MESA DIRETORA

22 – Se não bastasse a inconstitucionalidade já mencionada, o pagamento do valor fixado por lei teve aumento abusivo por decisão tomada em reunião ordinária da Mesa Diretora da AL/MT, que no item V da Ata lavrada em 13/11/2018 e assinada pelo Deputado Presidente, majorou a verba indenizatória (diga-se de passagem inconstitucional) de um seletivo grupo de servidores de R\$ 6.000,00 para R\$ 12.000,00 com um aumento injustificado de 100%,



num período de três anos e uns poucos meses, muito acima de qualquer índice oficial de atualização.

Se não era legal e moral a criação de tal verba, muito menos razoável e proporcional foi o aumento. Foram beneficiados os cargos mencionados pela Lei nº 10.296/2015, abrangendo os de: Secretários do Poder Legislativo; Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora; Consultor Técnico-Legislativo; Controlador Interno; Procurador-Geral; Consultores Coordenadores dos Núcleos de Comissão; Chefes de Gabinete e Gestores de Gabinete.

23 – A verba Indenizatória para os servidores surgiu com a edição da Lei nº 8.911/2008, quando indevidamente foi adicionado o § 2º ao art. 1º, estabelecendo o pagamento de 40% (quarenta por cento) do benefício previsto aos Deputados Estaduais.

A Lei nº 9.186/2009 deu nova redação ao § 2º do art. 1º e ambas foram revogadas posteriormente pela Lei nº 9.493/2010. Já a Lei nº 9.626/2011 deu nova redação ao citado parágrafo para fixar a verba indenizatória nos valores de R\$ 6.000,00 e R\$ 4.000,00 para os cargos que menciona.

Finalmente, através da Lei nº 10.296/2015 a redação do § 2º foi consolidada e fixou-se a verba indenizatória no valor de R\$ 6.000,00 para todos os cargos que menciona.

24 – Mas não ficou por aí! A já mencionada Primeira Reunião Ordinária, datada de 13/11/2018, que consta de Ata não numerada (Doc. 03 – índice 18 a 23 do PDF), contrariando a necessidade de edição de lei ordinária para aplicar um reajuste de 100%, dobrando o valor original, também inovou, criando a *verba indenizatória* de R\$ 6.000,00 ao determinar a aplicação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.493/2010 para os cargos de: Superintendente de Licitações; Supervisor de Planejamento, Orçamento e Finanças;

Superintendente de Controle de Contratos, Convênios e correlatos; Coordenador de Informática; e Diretor Executivo do ISSSPL (Instituto de Previdência do Poder Legislativo). Friso, estes cargos não constam no texto da referida lei nº 9.493/2010 em vigor, nem na de nº 10.296/2015.

25 – Novamente, agora na Quarta Reunião Ordinária de 13/05/2019, que consta em Ata não numerada (Doc. 03 – índice 26 e 27 do PDF), a Mesa Diretora da AL/MT contrariando a necessidade de edição de lei ordinária, estendeu a famigerada verba indenizatória para os cargos de: Supervisor de Documentação da Secretaria de Serviços Legislativos; Gerente de Divisão de Contabilidade da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças; Coordenador da Escola do Legislativo da Secretaria de Gestão de Pessoas; Procurador-Geral Adjunto; Supervisor Executivo de Imprensa da Secretaria de Comunicação Social; Coordenador de Integração e Cidadania e ao Consultor de Comissão Permanente.

26 – Em nenhum momento a lei que criou a verba indenizatória para servidores da AL/MT fala qual a forma de reajuste, se seria por ato ou decisão da Mesa Diretora da AL/MT ou qualquer outro ato administrativo, evidentemente, porque é necessária lei para reajustar aquele valor e, mais ainda, para extensão do pagamento dessa afamada compensação a outros cargos do quadro funcional da Assembleia Legislativa de Mato Grosso.

27 – A necessidade de lei para reajustar salários dos servidores públicos é matéria pacífica no Supremo Tribunal Federal, que afirma que o entendimento deve ser no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia, conforme consta nos Precedentes Representativos que levaram a edição da Súmula Vinculante nº 37 daquele Sodalício.

Com isso está evidente que foi violado com extrema



evidência o art. 37, inciso X da Constituição Federal que ao tratar da Administração Pública direta e indireta estabeleceu que 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.

28 – Para a doutrina de Marcelo Alexandrino e Paulo Vicente⁷ ... *A mais importante alteração introduzida pela referida emenda constitucional diz respeito à exigência de lei ordinária específica para que se fixe ou altere a remuneração (em sentido amplo) dos servidores públicos. Isso quer dizer que cada alteração de remuneração de qualquer cargo deverá ser feita por meio de edição de uma lei ordinária que somente trate deste assunto – a fixação ou alteração do valor da remuneração de determinado (ou determinados) cargos. ... (Destaquei).*

Assim Excelência, caso não se reconheça e declare a inconstitucionalidade do estabelecimento de verba indenizatória para seletor grupo de servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, é indispensável a declaração de invalidade, com anulação das decisões administrativas que fixaram o aumento mencionado, por decisão administrativa da Mesa Diretora da AL/MT, porque desta forma, não é possível o reajuste que se fixou (exagerado, diga-se de passagem), dobrando o valor original. Também é evidente que não é possível conceder ou estender o pagamento de verba indenizatória a cargos por decisão administrativa, como foi feito.

29 – A imposição da verba indenizatória para servidores, da forma como foi criada, fixada, posteriormente majorada e estendida, violou a legalidade, moralidade, proporcionalidade e a razoabilidade e é inconstitucional frente a Carta Federal de 1988 ou, quando menos, ilegais o aumento e a extensão a

7 - ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 17ª ed. São Paulo: Editora Método, 2009, p. 287.



outros cargos.

F – NECESSIDADE DE DECRETAÇÃO DA NULIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS COMBATIDAS

30 – Como visto, as decisões administrativas da Mesa Diretora da AL/MT, lavradas em Ata de Reunião Ordinária, equivalentes a atos administrativos, já mencionadas e transcritas, são nulas pois estabeleceram aumento indevido e estendem o pagamento de verba indenizatória (inconstitucional) a servidores públicos que não constam do texto da lei atacada (10.296/2015). Foram violados o artigo 37, *caput* e o inciso X, da Constituição Brasileira.

Torna-se mais fácil entender os motivos pelos quais os atos administrativos viciados devem ser anulados, quando percebe-se que tais vícios sempre atingirão um dos requisitos de validade dos ditos atos. Esses requisitos são a competência ou sujeito, a finalidade, a forma, o motivo ou causa e o objeto ou conteúdo.

Portanto, violado um desses requisitos, impõe-se a decretação da nulidade do ato. Para saber-se quanto e em que momento foi violado um desses requisitos, deve ser levada em conta a Lei da Ação Popular (Lei 4.717 de 29/06/65), que ao tratar dos atos lesivos ao patrimônio público, enumera as hipóteses em que ficam caracterizados os vícios que podem atingir e invalidar os atos ou decisões administrativas.

31 – O objeto é o efeito jurídico que o ato produz. O que o ato faz é criar ou extinguir um direito, operando-se uma transformação. Quer dizer, o objeto vem descrito na norma, ele corresponde ao próprio enunciado do ato. Ele está atingindo ou criando a relação jurídica do servidor com a Administração Pública. O objeto decorre da própria lei. Em razão disso, pode-se afirmar que o objeto tem que ser lícito, possível de fato e de direito, certo quanto aos destinatários e dentro da moral, ou seja, tem que ser decente e digno,

tem que estar de acordo com o senso comum, com os padrões comuns de honestidade.

O ato está viciado quando o objeto é ilegal. Pela lei da ação popular, a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação da lei, regulamento ou ato normativo. Na realidade, ela está considerando apenas uma hipótese de ilegalidade do objeto, em que ele contraria uma norma legal, mas existem outras hipóteses de objeto inválido. Uma delas, entre outras, é a do objeto imoral. Ele precisa ser lícito, possível e moralmente aceito e determinado.

Está demonstrada, de forma inequívoca, não só a violação da constituição e da necessidade de lei mas, especialmente, a constatação patente de imoralidade do objeto. Não é admissível que prevaleçam os objetos constantes da Decisão da Mesa Diretora da AL/MT, consistentes no aumento irracional de verba indenizatória (inconstitucional) e a extensão dela a cargos que a lei não menciona.

32 – O motivo está relacionado com o fato. Costuma-se definir o motivo como o pressuposto de fato e de direito do ato administrativo. O motivo precede a prática do ato, ele é alguma coisa que acontece antes da prática do ato e que vai levar a administração a praticar o ato. As decisões atacadas, equivalentes a atos administrativos no caso vertente, são o aumento irracional e a extensão do benefício (verba indenizatória) a outros cargos e deveriam ter um fundamento legal, estarem embasados na lei, embora nem sempre a lei defina o motivo com muita precisão.

No momento em que aquele fato descrito na norma acontece no mundo real, surge um motivo para a administração praticar o ato. Cabe ressaltar que o motivo não é a mesma coisa que a motivação. A motivação, embora tenha muita relação com o motivo, é uma formalidade essencial ao ato, ela não é o próprio motivo. Na motivação, a Administração Pública vai indicar as razões, quais foram os

fatos, qual é o fundamento de direito, qual o resultado almejado. Ela vai dar a justificativa do ato e até pode, na motivação, indicar qual foi o motivo, qual foi o fato que a levou a praticar aquele ato.

Quando diz-se que o ato é ilegal com relação ao motivo ou quando existiu de maneira diferente do que a autoridade está dizendo, ocorre vício relativo ao motivo, pois a matéria, de fato ou de direito em que se fundamenta o ato é inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido. Exige a lei uma relação entre meios e fins, sendo indiscutível a necessidade de observância da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e de outros princípios de ordem constitucional.

As provas contantes dos autos demonstram inquestionavelmente o vício dos atos (decisões) porque o motivo e a motivação dos gestores públicos encarregados da emissão deles desprenderam-se da impessoalidade, legalidade, moralidade e razoabilidade, pois o aumento e extensão foram efetuados por instrumento incorreto, sem edição de lei, utilizando a Administração Pública apenas de decisão administrativa, visando beneficiar um grupo bem determinado de servidores privilegiados.

33 – A finalidade é o resultado do ato administrativo, só que enquanto o objeto é o efeito jurídico imediato, a finalidade é o resultado mediato que se quer alcançar. Quer-se alcançar a disciplina, quer-se alcançar a boa ordem, quer-se alcançar uma série de coisas, fundamentalmente, quer-se alcançar o interesse público. Mas a palavra finalidade também é vista em dois sentidos.

Na ótica de Helly Lopes Meirelles⁸ ... *a finalidade de todo ato administrativo é o interesse público. A finalidade é considerada em sentido amplo, pois qualquer ato que seja contrário ao interesse público é ilegal.* ... Para o reajuste de valores e extensão a outros cargos de verba

8 - MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.



indenizatória, há necessidade de se atender ao interesse público e de se efetuar estudo de impacto orçamentário.

Os atos abordados são ilegais quanto à finalidade, estando presente o vício conhecido como desvio de poder. É de conhecimento geral que toda autoridade que pratica um ato com desvio de poder, procura simular, procura mascarar, justificar, dizer que está praticando o ato por interesse público, ocultando a verdadeira motivação ilegal. A real intenção da autoridade, usando procedimento aparentemente legal e legítimo, é a de privilegiar, beneficiar e atender os interesses pessoais de um grupo de servidores do Poder Legislativo, que já exercem cargos de natureza especial. Ela sempre fica mascarada. Normalmente o desvio de finalidade encontra-se oculto.

O estudo das questões discutidas nestes autos corroboram indubitavelmente a ocorrência dos vícios das decisões da Mesa Diretora da AL/MT, porque presente a inconstitucionalidade, ilegalidade, imoralidade, desproporcionalidade (irrazoabilidade) e porque o interesse público foi violado.

34 – Todo ato administrativo ou decisão equivalente a ele, para ter validade deve estar fundamentado em lei, isto porque o princípio da legalidade administrativa impõe que toda atividade da Administração Pública deve estar autorizada por norma legal. Assim leciona CARVALHO FILHO⁹ ... *Validade é a situação jurídica que resulta da conformidade do ato com a lei ou com outro ato de grau mais elevado. Se o ato não se compatibiliza com a norma superior, a situação, ao contrário, é de invalidade. Nessa ótica, portanto, os atos podem ser válidos ou inválidos. Aqueles são praticados com adequação às normas que os regem, ao passo que estes têm alguma dissonância em relação às mesmas normas. ...*

Assim, é inválido todo ato administrativo que não se compatibiliza com a norma que lhe é superior. No presente caso,

9 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo. Atlas, 2019, p. 123.



observa-se que as normas (Decisões da Mesa Diretora do Parlamento Estadual) relativas à elevação irracional do valor e extensão a outros cargos que não constam na lei, ofendem e violam a Constituição da República. O poder constituinte originário considerou tais assuntos tão relevantes para a condução do Estado Brasileiro que as dotou de estatura constitucional.

35 – Todos os atos (decisões) emanaram do Poder Legislativo de Mato Grosso, no uso equivocado e abusivo de suas prerrogativas e funções administrativas. A obrigatoriedade de declaração de invalidade das decisões administrativas atacadas, das derivados e decorrentes é indispensável à proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, violada a todo momento com a manutenção dos atos flagrantemente inconstitucionais e ilegais.

G – NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

36 – Também é certo e obrigatório que qualquer despesa pública está sujeita à prestação de contas, não por simples relatório de atividades ou declarações, mas por apresentação de notas fiscais, atestadas e que correspondam aos gastos realizados, com toda a publicidade devida, possibilitando o controle dos valores relacionados a eventuais verbas indenizatórias, tanto pelo Tribunal de Contas, como pela sociedade em geral.

É imperioso que Vossa Excelência determine a prestação de contas na forma acima especificada para os Deputados Estaduais e, caso ocorra a hipótese remotíssima de reconhecimento da possibilidade de pagamento de verba indenizatória aos servidores da AL/MT, que seja deles também exigida a prestação de contas como já mencionado.

H – OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE NÃO FAZER

37 – Ressalto, ainda, que por



força da autorização contida no art. 3º da Lei nº 7.347/85, é perfeitamente possível o ajuizamento de ação civil pública que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, tal como aqui pretendido. Neste tipo de ação, a atuação do Ministério Público tem caráter corretivo e preventivo, isto é, pode ter o objetivo reparar ou de evitar lesões futuras. É inquestionável a legitimação do autor, confirmada pelas leis orgânicas nacional, estadual e da ação civil pública, que permite pedido no sentido de obrigar o Estado de Mato Grosso e a Assembleia Legislativa de Mato Grosso a tomarem medidas capazes de resolver a questão posta, revendo seus próprios atos ou cumprindo a decisão judicial, suspendendo imediatamente o pagamento de verba indenizatória para os Deputados Estaduais no patamar atual, voltando ao valor anterior de R\$ 35.000,00, bem como fazendo cessar o pagamento de verba indenizatória aos servidores do Poder Judiciário ou, quando menos, restringindo seu valor e permitindo o pagamento apenas aos cargos estabelecidos na lei, sempre mediante prestação de contas, protegendo-se o erário.

Também é possível pedido de obrigação de fazer, no sentido de determinar a prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa.

38 – O art. 536 do atual Código de Processo Civil, também prevê ser lícito ao juiz conceder tutela específica de obrigação, na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Este dispositivo é amplamente aplicável à ação civil pública ora proposta (art. 19 da Lei nº 7.347/85). Tanto é assim que a própria Lei de Ação Civil Pública anteviu em seu art. 11 a possibilidade da concessão deste tipo de tutela. Essa é a opinião majoritária da doutrina. Não divergem as opiniões de Rodolfo de Camargo Mancuso (Ação Civil Pública, 8ª ed., 2002, pag. 94) e Sérgio Ferraz (Provimentos Antecipatórios na Ação Civil Pública, coord. Edis Milaré, 2001, pag. 789).



39 – Em razão do exposto, faz-se necessária a concessão da tutela de obrigação de fazer para que os requeridos adotem as providências acima especificadas e de não fazer (pagamentos) conforme pedido liminar, antecipatório e também pelo que consta ao final desta petição inicial.

A tutela é necessária ainda para que a Assembleia Legislativa, por seu Deputado Presidente e atual gestor (não se sabe até quando), ou quem quer que venha a substituí-lo, adote todas as medidas e ordene a interrupção dos pagamentos feitos com base nas leis e decisões administrativas atacadas, por serem inconstitucionais, ilegais, desproporcionais e sem razoabilidade.

40 – Assim, pelos motivos expostos, não resta dúvida sobre a possibilidade e o dever de concessão da tutela pleiteada. Consigno, a propósito, que a cominação de multa diária deve recair sobre a pessoa a quem é endereçada a ordem judicial, ao responsável pelo cumprimento dela e não ao ente público ou instituição já que convenhamos, não é o órgão quem pratica a desobediência, mas sim o gestor que tendo o dever legal de cumprir, não o faz ou não oferece os meios para atendimento. Aplicar uma multa pecuniária ao ente público que no final será destinada ao mesmo órgão público do mesmo Estado, não me parece razoável.

A astreinte a ser cominada deve, necessariamente, recair sobre o patrimônio pessoal do gestor (Presidente da AL/MT), responsável final pelo cumprimento da ordem judicial. Neste sentido recentemente o Superior Tribunal de Justiça¹⁰ assim decidiu:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. ASTREINTES. VALOR. REEXAME FÁTICOPROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. FIXAÇÃO CONTRA AGENTE PÚBLICO. VIABILIDADE. ART. 11 DA LEI Nº 7.347/85. 1. O pedido de minoração da quantia arbitrada a título de astreintes não ultrapassa a barreira do conhecimento, uma vez que o valor

10 - (STJ) - REsp 1.111.562/RN, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJE de 18/09/2009).



confirmado pela Corte de origem - R\$ 5.000 (cinco mil reais) por dia - não se mostra manifestamente desarrazoado e exorbitante. Por conseguinte, sua modificação dependeria de profunda incursão na seara fático-probatória. Incidência da Súmula 07/STJ. 2. **A cominação de astreintes prevista no art. 11 da Lei nº 7.347/85 pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais.** 3. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (Destaquei).

41 – É comum que os administradores ignorem as imposições de multas, já que elas serão suportadas pelo ente público, sempre contando com a ação do tempo para livrarem-se da obrigação e, com isso, desacreditam a Justiça e afrontam os princípios democráticos do Estado de Direito. Como busca-se resguardar conteúdo social relevante (proteger o patrimônio público que é de todos e garantir uma boa gestão dos recursos públicos), é inconcebível que o administrador se mantenha inerte e saia ileso, desrespeitando determinação judicial, como aliás é comum ver na prática e, ainda, que o Estado pague com seu próprio patrimônio pelo descaso do servidor com a coisa pública, até porque se assim fosse, estaríamos admitindo a punição da própria coletividade, o que seria uma insensatez.

I – MEDIDA CAUTELAR NA QUESTÃO CONSTITUCIONAL

42 – Os requisitos para concessão de medida cautelar no controle difuso de constitucionalidade, *incider tantum* estão presentes. Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial. Perigo na demora processual decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da norma, continuarão a ser efetuados pagamentos de verba indenizatória a Deputados Estaduais (valores exagerados) e aos Servidores da AL/MT (indevidos e/ou exagerados).

Além do dano ao erário e da improvável repetibilidade desses valores, pela possibilidade de os beneficiários alegarem caráter





alimentar das quantias e boa fé no recebimento, esse pagamento desacredita o sistema constitucional de remuneração e gera desigualdade espúria entre os servidores do Poder Legislativo, ao permitir que um seletivo grupo de servidores recebam vantagens inconstitucionais. Deverá ser o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia os dispositivos legais atacados e, ao final, reconhecida a inconstitucionalidade deles.

J – ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA
(Tutela de Urgência de Natureza Antecipada)

43 – O instituto da tutela de urgência de natureza antecipada, segundo inteligência do art. 300 do Código de Processo Civil, pressupõe a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco do resultado útil do processo, ou seja, a verossimilhança das alegações e cumulativamente, a ocorrência de uma das seguintes circunstâncias: fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou o exercício de abusivo direito de defesa ou o caráter de mera protelação.

Pois bem. Ao que se nota, o objeto da presente demanda consiste no descumprimento reiterado pela Assembleia Legislativa deste Estado das regras e disposições legais que norteiam a instituição e fixação de verba indenizatória, com absoluta despreocupação com o gasto público e o resultado final, em nítida utilização abusiva do instituto.

44 – No caso em apreço verifica-se, sem esforço algum, da leitura dos fatos, da análise dos elementos instrutórios coligidos com a exordial e estudo legal, a existência inequívoca da verossimilhança das alegações ministeriais. Digo isso Excelência, em razão da facilidade em notar-se a violação à regra constitucional e o abuso na instituição e fixação de verba indenizatória, não se podendo cogitar, dessa forma, da existência de controvérsia





acerca dos referidos fatos.

De outra sorte, também encontra-se preenchido o requisito consistente no receio de dano irreparável ou de difícil reparação, na medida em que a permanência deste estado de coisas constitui lesão ao ordenamento jurídico, à ordem pública e compõe um dano irreparável à sociedade, que fica observando o abuso e assistindo aos gastos indevidos e inconsequentes, que beneficiam uns poucos, de modo que mostra-se necessário o deferimento instantâneo da medida de urgência, com antecipação dos efeitos da tutela.

45 – Desta forma, pugna-se pelo seu deferimento *inaudita altera pars*, para determinar a implementação das providências já narradas e especificadas nos pedidos, tudo sob pena de incidência de multa, a qual desde já requer seja cominada no montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por dia de atraso, por obrigação determinada, a ser suportada pelo patrimônio pessoal daquele que ocupa ou vier a ocupar a Presidência da AL/MT, já que, convenhamos, não é o órgão, o ente público quem pratica a desobediência, mas sim o seu gestor que, por capricho, tendo o dever legal de cumprir, não o faz ou não oferece os meios para atendimento.

46 – Por tudo isso, não há outro caminho a não ser a propositura da presente Ação Civil Pública, buscando a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos:

- (a)- dos artigos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.296, de 06/07/2015, restabelecendo o pagamento de verba indenizatória aos Deputados Estaduais na forma da Lei nº 9.866, de 27/12/2012, no valor de R\$ 35.000,00 estabelecendo-se a obrigação de prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa;
- (b)- do artigo 2º, da Lei nº 10.296, de 06/07/2015; do § 2º do Art. 1º





da Lei nº 9.626, de 10/10/2011; do § 2º do Art. 1º da Lei nº 9.493, de 29/12/2010; da Lei nº 9.186, de 27/07/2009 (na sua integralidade); da Lei nº 8.911, de 26/06/2008 (na integralidade), fazendo cessar o pagamento de verba indenizatória aos servidores do Poder Legislativo;

Na hipótese remotíssima de não ser concedida a suspensão dos dispositivos inconstitucionais mencionados, seja ao menos decretada a nulidade das decisões (ato administrativo), pelos motivos já alinhados, que majorou e estendeu o pagamento de verba indenizatória aos servidores do Poder Legislativo, a saber:

- (a) - Item V da Ata da Primeira Reunião Ordinária da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, datada de 13/11/2018, que atualizou para R\$ 12.000,00 o valor referente a verba indenizatória para servidores; bem como estendeu e determinou o pagamento de verba indenizatória a outros cargos que não especificados em lei, os de Superintendente de Licitação; Supervisor de Planejamento, Orçamento e Finanças; Superintendente de Controle de Contratos, Convênios e Correlatos; Coordenador de Informática e, mais adiante na redação, para o Diretor Executivo do ISSSPL (Instituto de Previdência do Poder Legislativo);
- (b)- Item II da Ata da Quarta Reunião Ordinária da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, datada de 13/05/2019, que estendeu e deferiu o pagamento de verba indenizatória para os cargos de Supervisor de Documentação da Secretaria de Serviços Legislativos; Gerente de Divisão de Contabilidade da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças; Coordenador da Escola do Legislativo da Secretaria de Gestão de Pessoas; Procurador-Geral Adjunto; Supervisor Executivo de Imprensa da Secretaria de Comunicação Social;





Coordenador de Integração e Cidadania e ao Consultor de Comissão Permanente.

Caso o entendimento seja de possibilidade de pagamento de verba indenizatória aos servidores relacionados na Lei nº 10.296/2015, no valor de R\$ 6.000,00, deverá ser estabelecida a obrigação de prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa.

K – PREQUESTIONAMENTO EXPRESSO

47 – Expressamente, o Ministério Público prequestiona a matéria legal e constitucional envolvida na presente causa, para efeitos de eventual recurso especial e extraordinário. Na verdade, trata-se de simples cautela processual para, na eventualidade de serem potencialmente utilizados os recursos especial e extraordinário, não se faça juízo de admissibilidade negativo, com fundamento na ausência de prequestionamento e de posicionamento de todas as instâncias.

Assim, o não acolhimento da pretensão formulada pelo Ministério Público, contraria e nega vigência a norma federal, consubstanciada na Lei Federal nº 7.347/85. E, ainda, o não acolhimento da pretensão formulada pelo autor contraria dispositivos da Constituição da República, inseridos nos artigos 37, caput e no inciso X.

III – DO PEDIDO

48 – Posta a essência da pretensão, o Ministério Público requer:

- (a) - recebimento desta inicial, juntamente com os documentos extraídos do SIMP 000328-023/2019 que estão em anexo, em PDF;
- (b) - deferimento da liminar de medida cautelar em relação à questão constitucional, bem como o deferimento do pedido de tutela antecipada *inaudita altera pars* para declaração de





inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos e leis:

1. dos artigos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.296, de 06/07/2015, restabelecendo o pagamento de verba indenizatória aos Deputados Estaduais na forma da Lei nº 9.866, de 27/12/2012, no valor de R\$ 35.000,00 estabelecendo-se a obrigação de prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa;
 2. do artigo 2º, da Lei nº 10.296, de 06/07/2015; do § 2º do Art. 1º da Lei nº 9.626, de 10/10/2011; do § 2º do Art. 1º da Lei nº 9.493, de 29/12/2010; da Lei nº 9.186, de 27/07/2009 (na sua integralidade); da Lei nº 8.911, de 26/06/2008 (na integralidade), fazendo cessar o pagamento de verba indenizatória aos servidores do Poder Legislativo;
- (c) - **alternativamente**, caso não seja antecipado o reconhecimento da inconstitucionalidade requerida, postula-se o deferimento do pedido de tutela antecipada imediata (*inaudita altera pars*) para ser prontamente reconhecida a nulidade das decisões (ato administrativo) que majoraram e estenderam o pagamento de verba indenizatória aos servidores do Poder Legislativo, fazendo cessar, imediatamente, as seguintes deliberações:
1. - item V da Ata da Primeira Reunião Ordinária da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, datada de 13/11/2018, que atualizou para R\$ 12.000,00 o valor referente a verba indenizatória para servidores; bem como estendeu e determinou o pagamento de verba indenizatória a outros cargos que não especificados em lei, os de Superintendente de Licitação; Supervisor de Planejamento, Orçamento e Finanças; Superintendente de Controle de Contratos, Convênios e Correlatos; Coordenador de Informática e, mais adiante na redação, para o Diretor Executivo do ISSSPL





(Instituto de Previdência do Poder Legislativo);

2. - item II da Ata da Quarta Reunião Ordinária da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, datada de 13/05/2019, que estendeu e deferiu o pagamento de verba indenizatória para os cargos de Supervisor de Documentação da Secretaria de Serviços Legislativos; Gerente de Divisão de Contabilidade da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças; Coordenador da Escola do Legislativo da Secretaria de Gestão de Pessoas; Procurador-Geral Adjunto; Supervisor Executivo de Imprensa da Secretaria de Comunicação Social; Coordenador de Integração e Cidadania e ao Consultor de Comissão Permanente;
- (d)- com os deferimentos liminares e antecipados, determine seja ordenada obrigação de fazer e de não fazer, para que seja cessado, imediatamente, o pagamento de verba indenizatória, da seguinte forma:
1. no valor de R\$ 65.000,00 para os Deputados Estaduais, restabelecendo-se o valor de R\$ 35.000,00, constante da Lei nº 9.866, de 27/12/2012, estabelecendo-se a obrigação de prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa;
 2. em quaisquer valores baseados nos dispositivos e leis citadas, para os servidores do Poder Legislativo;
 3. **alternativamente**, caso reconheça-se possibilidade de pagamento de verba indenizatória para servidores, que ela seja restrita aos cargos mencionados pela Lei nº 10.296/2015, que alterou o § 2º do Art. 1º da Lei nº 9.493/2010 e fixou o valor de R\$ 6.000,00 exclusivamente para: os Secretários do Poder Legislativo, ao Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora, ao Consultor Técnico-Legislativo, ao Controlador Interno, ao





Procurador-Geral, aos Consultores Coordenadores dos núcleos de Comissões, aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete, em efetivo exercício das atividades, estabelecendo-se a obrigação de prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa;

- (e) - tudo sob pena de incidência de multa, a qual desde já requer seja cominada no montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por dia de atraso, por obrigação não atendida, a ser suportada pelo patrimônio pessoal do gestor e daquele que ocupa ou vier a ocupar o cargo de Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso;
- (f) - adoção do rito da Lei nº 7.347/85-LACP, com a citação dos requeridos para apresentarem contestação, no prazo e forma legal, sob as pena da lei;
- (g) - a produção de todos os meios de prova permitidos em direito, a serem especificadas oportunamente, se forem necessárias;
- (h) - procedência desta ação ao final, com o deferimento do pedido para **declarar a inconstitucionalidade** dos dispositivos e leis já mencionados no item “e” números 1 e 2, ou, alternativamente, **decretar a nulidade** das decisões (ato administrativo) emanadas do Poder Legislativo Estadual, que majoraram e estenderam o pagamento de verba indenizatória aos servidores do Poder Legislativo, na forma já mencionada no item “c”, números 1 e 2;
- (i) - procedência desta ação, ao final, para fixação de obrigação de fazer e de não fazer ao Presidente da AL/MT, cessando o pagamento de verba indenizatória, da seguinte forma:
 - 1. no valor de R\$ 65.000,00 para os Deputados Estaduais, restabelecendo-se o valor de R\$ 35.000,00, constante da Lei nº 9.866, de 27/12/2012;





2. em quaisquer valores baseados nos dispositivos e leis citadas, para os servidores do Poder Legislativo;
- (j) **alternativamente**, caso reconheça-se possibilidade de pagamento de verba indenizatória para servidores, que ela seja restrita aos cargos mencionados pela Lei nº 10.296/2015, que alterou o § 2º do Art. 1º da Lei nº 9.493/2010 e fixou o valor de R\$ 6.000,00 para: os Secretários do Poder Legislativo, ao Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora, ao Consultor Técnico-Legislativo, ao Controlador Interno, ao Procurador-Geral, aos Consultores Coordenadores dos núcleos de Comissões, aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete, em efetivo exercício das atividades;
- (k) - em quaisquer das situações em que seja admitido o pagamento de verba indenizatória (deputados ou servidores) deverá ser estabelecida a obrigação de prestação de contas, com relato do gasto, apresentação de documento fiscal e atestado de realização da despesa;
- (l) - seja concedida a tutela específica de obrigação de fazer e de não fazer, na forma acima especificada e requerida, com fulcro no caput do art. 536 do CPC, sob pena de multa;
- (m) - a intimação pessoal do autor (MPE) nesta ação, conforme determinação processual, no endereço constante do rodapé, observando-se ainda o disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85 (sem adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais ou outras despesas).

49 – Dá-se à presente causa o valor de R\$ 1.030,00.

Cuiabá-MT, 05 de dezembro de 2019.
Célio Fúrio - Promotor de Justiça.¹¹

Índice e rol de documentos (abaixo):

¹¹ - Assinado digitalmente por BRy Signer Web PKCS1, com certificado emitido por AC SOLUTI Multipla ACS PF A3 Titular (CN): CELIO JOUBERT FURIO - Promotor de Justiça. Usuário: 11891708146D5CB1 e pode ser confirmado pelo site <https://transparencia.mpmt.mp.br/pagina.php?id=172>





- 01 – (Doc. 01) Portaria de IC nº 34/2019 de 17/07/2019;
- 02 – (Doc. 02) Lei nº 10.296/2015
- 03 – (Doc. 03) Protocolo AL/MT nº 201951476 com Atas da Mesa Diretora;
- 04 – (Doc. 04) Decisão e Despacho da PGJ de 06/11/2019;
- 05 – (Doc. 05) Lei nº 8.112/2004;
- 06 – (Doc. 06) Lei nº 8.402/2005;
- 07 – (Doc. 07) Lei nº 8.911/2008;
- 08 – (Doc. 08) Lei nº 9.186/2009;
- 09 – (Doc. 09) Lei nº 9.493/2010;
- 10 – (Doc. 10) Lei nº 9.626/2011;
- 11 – (Doc. 11) Lei nº 9.866/2012;
- 12 – (Doc. 12) Lei nº 10.806/2019;
- 13 – (Doc. 13) ADI nº 96.397/2015-MT, validade da Lei nº 10.296/2015;
- 14 – (Doc. 14) Acórdão do TJ/MT, caso Vereadores.

