



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

CONSULTORIA JURÍDICA GERAL

Telefones: (65) 3613-7689 / 7596 / 7597

e-mail: juridica@tce.mt.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO MINISTRO MARCO AURÉLIO DE MELLO, RELATOR DA AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6364/MT**

ADI Nº 6364/MT

NUMERAÇÃO ÚNICA 0096725-64.2020.1.00.0000

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO¹, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, apresentada² pela **CONSULTORIA JURÍDICA GERAL³**, por intermédio do CONSULTOR JURÍDICO GERAL *in fine* assinado, vem expor e requerer o que segue.

Trata-se de ADI proposta pelo Excelentíssimo Procurador Geral da República, com vistas a sustentar a inconstitucionalidade da lei ordinária estadual 11.087/2020 de 05/03/2020.

1 Embora vigore no direito pátrio o princípio da unicidade de representação, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal permite a criação de procuradorias especializadas para a representação das assembleias legislativas e dos tribunais de contas (v.g., ADIs 94, 175 e 5215).

2 “...a Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um órgão da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os órgãos do Poder Judiciário é a Fazenda Pública presente em juízo.” - DA CUNHA, Leonardo José Carneiro. A Fazenda Pública em Juízo. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2011, p. 21.

3 A Consultoria Jurídica Geral do Tribunal de Contas, criada na forma da Lei Ordinária Estadual nº 9.277 de 2009, consiste em uma unidade técnica responsável por todo o trabalho de assessoramento, orientação e decisão jurídica do Tribunal de Contas, tendo como objetivo a harmonização de entendimentos, de forma a evitar decisões conflitantes, visando à coerência nos julgamentos. Caber-lhe-á também a **representação judicial e extrajudicial da instituição**, bem como manifestar em todos os processos de gestão e de controle externo onde haja controvérsia jurídica.



Visando auxiliar a análise preliminar dos autos, passa-se à apresentação de alguns apontamentos, sem adentrar em questões que serão debatidas no momento processual adequado.

1 - COEXISTÊNCIA DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Tal como anunciado na inicial, estar-se-á diante da coexistência de jurisdição constitucional, entretanto, preserva-se o direito de expor os argumentos fático-jurídicos na ocasião processual admissível.

2 - DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

Tal como anunciado na inicial, estar-se-á diante de demanda que exige a distribuição dos autos desta ADI por dependência, entretanto, preserva-se o direito de expor os argumentos fático-jurídicos na ocasião processual admissível.

3 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Preserva-se o direito de expor os argumentos fático-jurídicos na ocasião processual admissível.



4 - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

4.1 - AUTONOMIA E AUTO GOVERNO DO TCE MT

Preserva-se o direito de expor os argumentos fático-jurídicos na ocasião processual admissível.

4.2 - PARIDADE REMUNERATÓRIA

Preserva-se o direito de expor os argumentos fático-jurídicos na ocasião processual admissível.

4.3 - BURLA AO TETO REMUNERATÓRIO

Neste subtópico, importante algumas observações para o fim de desconstruir a “engenhosa” argumentação apresentada na inicial.

Primeiramente, não há correspondência entre a ADI 3417-DF (e não 3147-DF, tal como citado), porquanto diante de situação distinta que não serve como precedente.

Na ADI 3417-DF restou assentado 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.”

Sob enfoque totalmente diverso, o presente caso questiona a constitucionalidade de norma que tratou **exclusivamente** do **teto** para fins de ressarcimento das



despesas a serem realizadas no exercício do controle externo, desmerecendo, neste ponto, abordar assunto que será esmiuçado na “suposta” inconstitucionalidade formal apontada.

Não se está diante da criação de “vantagem” não contemplada na lei orgânica da magistratura, em favor de magistrados e, muito menos, de aplicação subsidiária aos membros do TCE-MT do regime jurídico único dos servidores públicos do Estado de Mato Grosso.

Logo, não servindo o precedente citado para o fim a que se propôs na inicial (paradigma), não há falar em quebra da paridade, bem como em ofensa ao disposto no art. 73, § 3º da Constituição da República.

Assevera-se que a **indenização não é vantagem e não é remuneração; é sim ressarcimento pelos gastos realizados no exercício da atividade pelo servidor público**, sob pena de enriquecimento indevido da administração pública.

Necessário ressaltar, para a correta leitura, que o vocábulo “*vantagens*” constante do artigo 73, § 3º da CF abrange somente os valores de natureza remuneratórios. É a única forma de evitar absurdos interpretativos, conforme se verá a seguir.

Isso dá porque a verba indenizatória tem características particulares, não permitindo generalizações entre carreiras. Há a possibilidade de ressarcimento de valores diferentes para servidores da mesma carreira (acaso um deles faça jus a indenização, outro não), ou **mesmo entre carreiras distintas com remunerações equiparadas**.

A expressão “*vantagens*”, no caso concreto, não poderia, portanto, englobar as parcelas indenizatórias.

É essa a conclusão que parece se extrair da **doutrina de**



Alexandre Santos de Aragão⁴, para quem as *vantagens* são tão somente parcelas remuneratórias, ilustrando seu pensamento no seguinte esquema didático: “*remuneração = vencimento + vantagens*”. Haveria equiparação, dessarte, tão somente da remuneração.

A ambiguidade da expressão é, entretanto, característica marcante de seu uso, tanto na doutrina como na jurisprudência.

Por exemplo, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ no sentido de que “*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 das ajudas de custo. (...) Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.*”

A acepção que Di Pietro faz do vocábulo “*vantagem*” que, *de per si* é ambíguo e abrangente, foge do espírito do artigo 73, § 3º da CRFB. Acaso se considerasse “*vantagens*” a englobar também as parcelas indenizatórias, criar-se-ia nítido absurdo e equívocos jurídicos, visto que **as situações que requerem reparo ressarcitório diferem de servidor a servidor e carreira a carreira**, conforme já exposto.

Não se pode sustentar que um Conselheiro do Tribunal de Contas desempenha suas atividades de forma idêntica e igualitária a um desembargador do Tribunal de Justiça.

A única conclusão definitiva a qual se chega é que “*vantagem*” não é uma palavra da técnico-jurídica. Não é uma palavra precisa, específica. Seu uso é dúbio e obscuro.

Da mesma forma que não é sinônimo de *subsídio*, não se pode

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Cap. 18.12

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. capítulo 13.4.4.2



considerá-la sinônimo de *montante total percebido*. A leitura jurídica do vocábulo requer, portanto, que se atente às regras de interpretação.

No caso em epígrafe, basta a invocação da tradicional *leitura sistêmica*, que impõe a leitura restritiva, a fim de se evitar o ferimento do direito à indenização e outras decorrências jurídicas nocivas.

Dessa forma, a legislação questionada fixou de um **teto** para o ressarcimento de gastos comprovados e requeridos pessoalmente pelos membros, tal como consta na regulamentação anexa (Ato da Mesa Diretora nº 01/2020 – DOC. 01).

Comprovam, ainda, as certidões em anexo (DOC. 02 e DOC. 03), que não foram realizados pedidos de ressarcimentos com base no Ato da Mesa Diretora 1/2020, que destoassem daqueles que são praticados pelo Poder Judiciário, com respaldo em legislação e orientação firmada pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como pelo Ministério Público, escudado em legislação e orientação do Conselho Nacional do Ministério Público.

Em vista disso, reafirma-se: ressarcimento não se confunde com vantagem, uma vez que, a indenização só é paga após requerimento carreado com o relatório circunstanciado que legitime o pedido.

Importante, ainda, observar, que o controle concentrado de normas não se presta para avaliar ou discutir casos concretos. Quando muito, em julgamento de mérito (e não liminarmente em medida cautelar), deve-se recorrer a uma interpretação conforme com vistas a assentar o “óbvio”, de que a indenização não se confunde com “vantagens” e tão pouco com “remuneração”.

Se há interesse em investigar a utilização indevida dos pedidos de ressarcimentos, o controle abstrato (ou concentrado) de normas, ao menos no ponto específico deste subtópico, não é a via adequada, sob pena de banalizar a jurisdição constitucional e relega-la



ao exame de casos concretos. Devem os órgãos de controle, com atribuições para tanto, buscar a responsabilização individual daqueles que subvertem os institutos jurídicos pelos meios processuais cabíveis.

Proceder ao contorcionismo argumentativo (pois forçoso demais para esta quadra de jurisdição constitucional), apartando-se da realidade fática, afronta chapadamente o princípio fundamental processual da boa-fé objetiva, consagrada nas normas fundamentais do atual CPC (art. 1º e art. 5º).

4.4 - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Preserva-se o direito de expor os argumentos fático-jurídicos na ocasião processual admissível.

4.5 - RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FISCAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

De início, nos termos do parecer jurídico emanado pela Procuradoria Geral da ALMT (DOC. 04), a dispensa de apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro correspondente teve guarida legal por não estar criando, aumentando ou prorrogando despesa nova (art. 16 e 17 da LC 101/00), ao revés, apenas legitimou, por intermédio de legislação específica, o ressarcimento de gastos cuja previsão de realização já estava contemplada na lei orçamentária para os exercícios de 2019 e 2020.

Denota-se, portanto, a vontade de correção da atual presidência desta Corte de Contas ao enviar o projeto de lei prevendo o teto para ressarcimento. Ao contrário do que ocorria no passado, quando, conquanto previsão na tríade orçamentaria, indenizava-se com base em decisão administrativa, cujos efeitos foram suspensos liminarmente no trâmite de ação popular, tal como anunciado na peça incoativa.



De mais a mais, a fim de legitimar um apelo que possui guarida majoritária da população brasileira, quiçá mundial, roga a inicial para a concessão de medida cautelar para determinar a realocação de dotação orçamentária correspondente em ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Estado de Mato Grosso.

Espera-se que a presente ADI não tenha qualquer viés político-institucional, pois quando as instituições e unidades federadas se digladiam por zelos e espaços por “disputa de forças” quem perde são os seres humanos atingidos por políticas públicas seletivas.

Dessa forma, visando realmente dar concretude aos fundamentos materializados na inicial, de realocação orçamentária com fins ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, espera-se que o subscritor da presente ADI maneje demanda semelhante com o intento de beneficiar “todas a unidades federadas”, abarcando todos os poderes, sob pena da seletividade ferir de morte o princípio da isonomia material, pois o Estado de Mato Grosso, até a data de 02/04/2020, representou 0% de letalidade, com 38 casos confirmados de coronavírus⁶ no cenário nacional.

Muito além de recursos, atualmente, o povo brasileiro, nele incluído o povo mato-grossense, necessita de consciência cidadã, cívica e humana para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, de modo que nesta e nas próximas duas semanas todos cumpram o isolamento sugerido pela Organização Mundial da Saúde, para que haja o achatamento da curva epidêmica e o número de casos positivos diminuam, afinal, reverenciando dizeres de Hannah Arendt: “vivemos tempos sombrios, onde as piores pessoas perderam o medo e as melhores perderam a esperança.”

Além disso, em consulta ao *site* do governo do Estado de Mato Grosso⁷, percebe-se claramente que os recursos existentes estão suportando plenamente as políticas

⁶ Disponível em covid.saude.gov.br

⁷ Disponível em <http://www.transparencia.mt.gov.br/-/contratos-covid-19>



públicas estaduais de saúde, até então adotadas, não computadas os necessários repasses advindos da União Federal⁸, os quais até o presente momento não tem recebido a atenção necessária pelo poder central da Federação, fato que **deve despertar o alerta** do autor deste controle concentrado quanto a gritante omissão⁹.

Em outras palavras, a preocupação do Excelentíssimo Procurador Geral da República com a realocação orçamentária no estado de Mato Grosso está em descompasso com os mais mezinhos argumentos republicanos lançados na inicial de bem estar geral, pois existem estados cujos índices de letalidade e casos confirmados positivos suplantam em muito a unidade federada de MT, e devem ser os primitivos, se não os principais, focos da discussão que se tenta aqui travar de modo inadvertido, posto diante de controle concentrado da jurisdição constitucional.

Não se olvide que, excepcionalmente, o Poder Judiciário pode impor ao Poder Público a realocação orçamentaria. Contudo, o postulado está prestes a legitimar um oportunismo momentâneo, cujo argumentação de viés autoritário, com feição de “republicanismo”, está convergindo com os múltiplos contextos atuais que visam impor todos os males que uma nação vem sofrendo na “carga” do serviço público.

Não por outro motivo que já se discute, na esfera congressual, propostas de emendas constitucionais que miram a redução de direitos, prerrogativas, remunerações e demais vantagens (o que não se confunde com indenizações), de modo a criar um ambiente insustentável de “demonização do serviço público”.

Ademais, determinar a realocação da forma como pretendida pressupõe que todos os membros do TCE/MT utilizarão o valor máximo disposto pela norma para fins de ressarcimento, em clara confusão do que é remuneração e indenização. Reverbera-se, ao contrário, a fixação de **teto** em lei visa coibir o ressarcimento infinito de despesas, pois as

⁸ Conforme levantamento já realizado por este Tribunal de Contas por intermédio de auditoria especializada realizada por grupo destacado para acompanhar o cumprimento das exigências fixadas no decreto de calamidade pública.

⁹ Disponível em <https://www.sonoticias.com.br/politica/governador-de-mt-cobra-recursos-do-fundo-amazonia-para-minimizar-danos-do-covid-19/>



necessidades são ilimitadas, contudo, seus custeios necessitam de um limite máximo parametrizado.

Reafirma-se, tal como demonstram os documentos em anexo (DOC. 02 e DOC. 03), não há indicativos fáticos de que o limite máximo para ressarcimento será utilizado, motivo pelo qual, conclusão diversa, traduzir-se-ia em “conjectura”.

É incontroverso asseverar o papel contramajoritário que as cortes constitucionais desempenham.

Trata-se de função primária do Supremo Tribunal Federal, conforme o *caput* do art. 102, cuja redação outorga a “*guarda da Constituição*”. Não há submissão, portanto, ao menos imediata, aos anseios populares. A atividade da Corte é sobretudo pretoriana, em face de quem quer que seja que fira ou interprete desarrazoadamente a Constituição Federal.

Nessa senda, convém advertir o papel fundamental, pouco prestigiada no discurso popular hodierno, que a segurança jurídica e as instituições desempenham a consolidação democrática de um país.

A proteção das regras constitucionais, face até mesmo a moralismos encantadores, protege a institucionalidade da democracia brasileira e exalta o Estado de Direito.

O papel do Supremo Tribunal Federal *foi, é e há de ser* de guardião da Constituição e não de renovador da ordem jurídica e social, papel que incumbe ao legislador. O constituinte derivado pode emendar a carta política, até mesmo para sintonizar eventuais normas com o *espírito popular*, mas tal função não incumbe, primeiramente, à Suprema Corte.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

CONSULTORIA JURÍDICA GERAL

Telefones: (65) 3613-7689 / 7596 / 7597

e-mail: juridica@tce.mt.gov.br

5 - DOS PEDIDOS

Em face do exposto, **requer** de Vossa Excelência a **não concessão do pedido liminar em medida cautelar**, de modo a manter “a racionalidade própria ao Direito” (ADI 6329/MT), acionando-se, por consequência à distribuição por prevenção, o disposto no artigo 12 da lei nº 9.868/1999.

De Cuiabá-MT para Brasília-DF, 03 de abril de 2020.

*(assinatura digital)*¹

Grhegory Paiva Pires Moreira Maia

Consultor Jurídico Geral

ROL DE DOCUMENTOS:

- 1 - Ato da Mesa Diretora nº 01/2020 (DOC. 1)
- 2 - Certidão do Tribunal de Contas de Mato Grosso (DOC. 2)
- 3 - Certidão do Ministério Público de Contas de Mato Grosso (DOC. 3)
- 4 - Parecer da Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa de Mato Grosso (DOC. 4)