

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADI 6364

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, apresentada por seus procuradores que ao final subscrevem, respeitosamente, nos termos do art. 45-A, caput e art. 125, § 2º, ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso, com fulcro no art. 1.022, I e III do CPC, vem opor recurso de **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** na ação direta de inconstitucionalidade acima identificada, consoante os argumentos a seguir descritos.

I - DO BREVE RELATO

O Procurador-Geral da República ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.087/2020, do Estado de Mato Grosso, que regulamenta a verba indenizatória dos agentes públicos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e da outras providências.

Além da menção à inconstitucionalidade formal decorrente das emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa do Tribunal de Contas, consta da peça inicial a alegação de inconstitucionalidade material decorrente de: (i) desrespeito à autonomia e ao autogoverno dos Tribunais de Contas; (ii) quebra da paridade remuneratória com a magistratura judicial e burla ao teto remuneratório constitucional e ao modelo de subsídio; (iii) afronta ao princípio constitucional da moralidade administrativa e (iv) a criação de despesas obrigatórias pela Lei nº 11.087/2020, desacompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu a liminar para afastar a eficácia dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 7º da Lei nº 11.087/2020, e suspender o processo revelador da ação direta de nº 1007712- 46.2020.8.11.0000, em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade.

II - DO MÉRITO RECURSAL – CONTRADIÇÃO NA SUSPENSÃO DO ARTIGO 7º - NORMA COM PREMISSA DIVERSA DAS DEMAIS – SITUAÇÃO ESPECÍFICA NÃO ABORDADA NA DECISÃO RECORRIDA

Em que pese o costumeiro acerto deste E. STF, entende-se que há **contradição** a ser sanada na fundamentação do julgado. Isso porque, o fundamento de suspensão dos artigos 2º, parágrafos 1º, 2º e 3º; 4º, 5º e 7º decorre do fato de que teria havido a

inserção de matéria estranha à proposição inicial, afrontando a pertinência temática das emendas parlamentares propostas.

Menciona o julgado:

(...)

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

(...)

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

Modificações sem pertinência temática acabam por conflitar, ainda que de forma indireta, com a atribuição para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo a própria autonomia constitucionalmente assegurada. Daí a impropriedade de serem introduzidos, por meio de emendas parlamentares,

conteúdos distintos daqueles constantes da proposta original. Conforme fiz ver no julgamento da ação direta de nº 3.926, de minha relatoria, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça eletrônico de 15 de setembro de 2015, admitir que o legislador possa alterar, livremente, projeto de iniciativa reservada é fazer tábula rasa da norma constitucional.

O ato questionado alterou a redação da Lei estadual nº 8.555, de 19 de setembro de 2006, a dispor sobre a organização da Corte de Contas. Respeitada a iniciativa exclusiva desse Órgão, os artigos 2º, parágrafos 1º, 2º e 3º; 4º, 5º e 7º foram inseridos via emenda parlamentar.

No artigo 2º, está prevista verba indenizatória em benefício de agentes públicos integrantes da Administração estadual, versando matéria estranha ao projeto encaminhado.

Os artigos 4º e 5º revelam atribuição, à Assembleia Legislativa, para rever os valores pagos, a título de indenização, aos servidores do Tribunal de Contas, mediante lei de iniciativa da Mesa Diretora, considerados o desempenho dos agentes e a capacidade orçamentária e financeira do Órgão.

Já o artigo 7º convalida situações pretéritas decorrentes do pagamento, a membros do Legislativo estadual, de rubrica definida no artigo 1º da Lei nº 9.493/2010.

Ante o quadro, assento tratar-se de inclusão, em lei destinada à organização da Corte de Contas, de preceitos versando questões distintas da contida na proposição inicial. (grifou-se)

Conquanto a fundamentação se aplique aos artigos 2º, parágrafos 1º, 2º e 3º; artigos 4º e 5º, que preveem vantagens pecuniárias a agentes não integrantes da estrutura do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e normas relativas à Assembleia Legislativa, **esses mesmos fundamentos não se aplicam ao artigo 7º, que prevê a convalidação de situações pretéritas decorrentes da aplicação do art. 1º da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010 (e suas alterações), aos próprios membros do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.**

Em suma, a temática prevista no artigo 7º é inerente ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, de modo que a fundamentação utilizada para suspensão dos demais dispositivos citados acima, ao artigo 7º não se aplica.

É que o desempenho de atividades de controle externo¹ (comuns ao legislativo) e de sua qualificação como órgão auxiliar do Poder Legislativo tem ensejado a aplicação do dispositivo aos membros do Tribunal, há mais de uma década.

A aplicação da referida lei ao Tribunal de Contas decorre de interpretação do próprio texto normativo acerca do deferimento da indenização, em especial considerando a inserção do TCE como órgão auxiliar do Poder Legislativo, conforme previsão nas Constituições Federal e Estadual, cujo dever constitucional de fiscalização é exercido em auxílio ao julgamento das contas de governo pela Assembleia Legislativa e também relativamente às contas de gestão municipal e estadual.

Outrossim, a previsão do artigo 7º visa conferir segurança jurídica aos atos do Tribunal de Contas emanados e consolidados que foram objeto de interpretação da lei, modo de agir este que afasta a criminalização da interpretação de normas, sob pena de ampla insegurança jurídica e engessamento da atividade administrativa, a prejudicar o próprio funcionamento da máquina pública.

¹ Que, não raras vezes, demandam vistorias e diligências *in loco*, além do desempenho da função consultiva da corte de contas que se descortina, também, em atividades de treinamento e capacitação dos jurisdicionados e da população municipal, no exercício do controle social (fundamentação relativa ao programa consciência cidadã, com o link de visitas realizadas ao longos dos anos), demandam o célere deslocamento dos membros do MPC e TCE. Ver a fundamentação de outras peças nesse sentido.

Ainda, *data máxima vênia*, houve equívoco do relator em apontar que a norma convalidaria situação relativa aos membros do legislativo estadual, na medida em que a leitura do artigo 1º da Lei nº 9.493/2010 refere-se aos **órgãos** e não membros do poder legislativo e o próprio artigo 7º da Lei 11.087/2020 também não se refere aos membros do legislativo, mas à situação ora expandida.

A própria interpretação sistêmica da norma leva a crer nisto, pois versa sobre verba indenizatória destinada aos membros do TCE; ressaltando-se que os demais cargos contemplados referem-se ao Poder Executivo, no qual jamais houve a aplicação analógica da Lei 9.493/2010.

Ademais, a própria interpretação conforme levaria a restringir seu alcance aos membros do TCE, pela necessidade de pertinência temática, sendo esta a única interpretação possível, a afastar a fundamentação da liminar embargada.

A previsão do artigo 7º da lei estadual questionada se adequa, ainda, ao profilático artigo 24 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que veio a trazer razoabilidade e equidade na aplicação do controle administrativo e judicial dos atos públicos:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa

majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (grifou-se)

Urge ressaltar ainda, Excelência, que a ADI 6329 não suspendeu o artigo 7º da lei estadual questionada, denotando-se a desnecessidade da suspensão para o fim proposto de proibir o pagamento da verba indenizatória. É de todo profícuo que, conferindo-se igual tratamento a elas, seja modificada a decisão para decotar a cautelar concedida no ponto em que suspende o artigo 7º, para que prevaleça a liminar na forma da ADI 6329.

Em síntese, entende-se que o recebimento da verba indenizatória pelos membros do TCE/MT estava ancorado em *legítima boa-fé* dos beneficiários, decorrente de interpretação razoável da legislação local e da Constituição Federal, conforme o entendimento jurisprudencial dominante no STF².

Isso se dá em razão de que a norma estadual à qual fizeram referência, ao ser editada para instituir verba indenizatória, fez referência aos “*membros dos órgãos do Poder Legislativo*”, sendo que a expressão destacada assume relevância para este debate, pois faz alusão aos “*membros*” ou “*órgãos*” do Poder Legislativo (*caput* e § 1º do artigo 1º e *caput* do artigo 2º).

Como se nota, é razoável entender que o uso de termo mais abrangente permite inferir que a *mens legislatoris* se dirigiu a estabelecer uma verba indenizatória que não se restringisse aos membros da Casa de Leis, abrangendo também outros órgãos que compõem o Poder Legislativo.

² Destaca-se o entendimento consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 25921 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 01-04-2016 PUBLIC 04-04-2016) e sintetizado na Súmula n.º 249 do Tribunal de Contas da União, conforme segue: É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

Vale dizer, haviam fundamentos normativos relevantes que davam sustentação a essa linha intelectual: no plano constitucional, sob um prisma topográfico, ao se perceber que os artigos destinados ao controle da administração pública – ali incluída a disciplina dos Tribunais de Contas – foram inseridos no Capítulo I do Título IV da Carta Magna, de referência ao Poder Legislativo; bem como no plano infraconstitucional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em seu artigo 20, que inclui os Tribunais de Contas no cômputo dos gastos com pessoal do Poder Legislativo e os trata como órgãos desse último para efeitos financeiros, confira-se:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: [...]

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

Com os argumentos acima expostos, não se busca confrontar os recentíssimos entendimentos, aparentemente predominantes na atual composição do Supremo Tribunal Federal, quanto à “*inexistência de subordinação à estrutura administrativa do*

Poder Legislativo”³ e ao impedimento de que “vantagem não prevista na Lei Orgânica da Magistratura seja atribuída aos conselheiros do Tribunal de Contas [...]”⁴.

Ao contrário, em deferência ao novo precedente, destaca-se que o TCE/MT não mais efetivou pagamento da referida verba indenizatória, tendo inclusive iniciado novo processo legislativo para regularizar a questão.

Desse modo, busca-se, ao pleitear a vigência do artigo 7º da Lei nº 11.087/2020, também defender a legitimidade da interpretação dada pelas gestões do TCE/MT, circunstância essa que assume relevância central para demonstrar a boa-fé de seus membros ao receberem essas parcelas indenizatórias, afastando qualquer pretensão de ressarcimento desses valores.

III – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se, respeitosamente, que seja conhecido o presente recurso de embargos de declaração e, no mérito, seja provido, conferindo-se efeito infringente à decisão, para que seja alterada a cautelar concedida, tornando novamente vigente o artigo 7º da Lei nº 11.087/2020.

Termos em que, pede deferimento.

Cuiabá/MT, 10 de junho de 2020.

Ricardo Riva
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

Gustavo Coelho
Procurador da ALMT

³ ADI 3977, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020.

⁴ ADI 3417, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26-09-2019 PUBLIC 27-09-2019