



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DIAS TOFFOLI – PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**URGENTE – ARTIGO 13, INCISO VIII, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO, MAURO MENDES**, em conjunto com o Procurador-Geral do Estado, vem, respeitosamente, à ilustre presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 103, inciso V, da Constituição Federal e na Lei Federal n.º 9.868/99, ajuizar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei n.º 11.157/2020 do Estado de Mato Grosso, de acordo com os fundamentos de fato e de direito abaixo aduzidos.

### I. SÍNTESE FÁTICA

O Estado de Mato Grosso, no exercício de sua competência legislativa, editou a Lei n.º 11.157, de 26 de junho de 2020, a qual “Estabelece o provimento de renda mínima emergencial para os professores da categoria “V” do



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Estado de Mato Grosso, em virtude da situação de emergência da pandemia do novo coronavírus - covid-19 e dá outras providências.”.

Referido ato normativo resultou do Projeto de Lei n.º 365/2020, de autoria do Poder Legislativo Estadual (lideranças partidárias), o qual, inicialmente, dispunha sobre “as Etapas de Atribuição de Classes, Aulas e Funções para Profissionais da Educação Pública Básica Efetivos e de Contratos Temporários no âmbito da rede estadual de ensino, em decorrência dos Decretos 407, de 16 de março de 2020 e 432, de 31 de março de 2020.”. Após a inserção do segundo substituto integral, o Projeto de Lei em referência foi aprovado com a seguinte redação:

Art. 1º O Poder Executivo deverá estabelecer o provimento de renda emergencial no valor de 1.100,00 (mil e cem reais) aos professores da categoria “V” do Estado de Mato Grosso, em virtude da situação de emergência no Estado em decorrência da pandemia do novo coronavírus - covid-19.

Art. 2º O benefício de que trata o art. 1º será destinado aos professores da categoria “V” do Estado de Mato Grosso que exercem suas atividades e que tenham perdido sua fonte de renda em função da pandemia do coronavírus.

Parágrafo único O valor mensal do benefício será de 1.100,00 (mil e cem reais) por trabalhador, pago enquanto estiver vigente a situação de emergência no Estado de Mato Grosso em decorrência da pandemia do novo coronavírus - covid-19.

Art. 3º Fica o Poder Executivo, nos termos de regulamento, devendo pagar o benefício de que trata o art. 1º, independentemente de renda familiar mensal ou renda familiar mensal per capita, com objetivo de repor parte da renda dos professores da categoria “V” de Mato Grosso que tenha cessado em virtude da total paralisação da atividade no Estado.

Art. 4º A validade e efeitos desta Lei durarão enquanto estiver vigente o Decreto nº 424, de 25 de março de 2020, que declara a situação de calamidade no Estado de Mato Grosso em decorrência da pandemia do novo coronavírus - covid-19.

Art. 5º As despesas decorrentes desta Lei terão dotação orçamentária própria, dentro da Secretaria de Estado de Educação ou da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania (SETASC), por meio do



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**PGE - Procuradoria Geral do Estado**

Gabinete de Situação, com o objetivo de organizar e executar a integração das operações dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual nas ações de combate à pandemia causada pelo coronavírus - covid-19.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei em caráter emergencial.

Art. 7º O pagamento do benefício se iniciará com a entrada em vigor desta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Governador do Estado de Mato Grosso, amparado em parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso, procedeu ao veto integral do projeto de lei ao argumento de que estaria eivado de inconstitucionalidades de duas ordens: a) inconstitucionalidade formal em razão da disciplina de regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo Estadual, o que afronta o disposto no artigo 39, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal; b) inconstitucionalidade material em razão da violação à regra da legalidade, na medida em que alude a professores da categoria “V” de Mato Grosso, nível de carreira inexistente na Administração Pública Estadual.

O veto foi derrubado pela Assembleia Legislativa Estadual, o que culminou com a promulgação da Lei n.º 11.157/2020. No entanto, referido ato normativo possui vícios de inconstitucionalidade formal e material chapada, o que enseja o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

**II. PRELIMINARMENTE – EXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA – IMPOSIÇÃO DO DEVER DE PAGAMENTO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL**

O artigo 103 da Constituição Federal arrola os legitimados ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. Os Governadores de Estado e do Distrito Federal estão nesse rol.



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**PGE - Procuradoria Geral do Estado**

Esta Suprema Corte, no entanto, procede à distinção entre os legitimados pelo permissivo constitucional. Considera alguns legitimados universais, aptos a deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade sem quaisquer condicionantes, ao passo que outros, como os Governadores, devem demonstrar a pertinência temática entre o ato normativo impugnado e o desempenho de suas funções institucionais.

Fixada essa premissa, importante destacar que há plena pertinência temática entre as atribuições desempenhadas pelo Governador do Estado de Mato Grosso e a Lei n.º 11.157/2020, a qual cria obrigação ao Poder Executivo Estadual de pagamento de auxílio emergencial a professores durante a pandemia associada ao Covid-19.

Esse ato normativo, conforme será fartamente demonstrado ao longo do presente arrazoado, representa clara intervenção indevida no poder de auto-organização do Executivo do Estado de Mato Grosso ao pretender disciplinar o regime jurídico de servidores estaduais, o que também causa impactos na rotina administrativa da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso. Não obstante, cria vultosas despesas para o Poder Executivo Estadual em plena crise econômica agravada pela pandemia associada ao Covid-19, donde se infere que impacta sobremaneira o exercício das atividades típicas do Poder Executivo.

Evidente, assim, a existência de pertinência temática apta a justificar o interesse de agir do Governador do Estado de Mato Grosso em ajuizar a presente ação direta de inconstitucionalidade.



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

### III. MÉRITO

#### III.1. LEI ESTADUAL N.º 11.157/2020 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – DISCIPLINA DE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO – CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÃO À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Conforme sobejamente demonstrado nos tópicos anteriores, o Estado de Mato Grosso, no exercício de sua competência legislativa, editou a Lei n.º 11.157, de 26 de junho de 2020, a qual “Estabelece o provimento de renda mínima emergencial para os professores da categoria “V” do Estado de Mato Grosso, em virtude da situação de emergência da pandemia do novo coronavírus - covid-19 e dá outras providências.”

O objetivo da Lei n.º 11.157/2020 é o de conferir a professores aprovados em procedimento de contratação temporária deflagrado pelo Estado de Mato Grosso o direito ao recebimento do referido auxílio emergencial, de modo a compensar o suposto prejuízo financeiro decorrente da ausência de renovação da contratação para o exercício das atividades de professor na rede pública do Estado<sup>1</sup> no ano de 2020.

Nesse contexto, referido ato normativo, que resultou de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Estadual, precisamente das lideranças partidárias, cria para o Estado de Mato Grosso o dever de proceder ao pagamento de auxílio emergencial no valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) aos professores da categoria “V” do Estado de Mato Grosso durante a vigência do Decreto n.º 424, de 25 de março de 2020, que declara a situação de calamidade no Estado de Mato Grosso em decorrência da pandemia do novo coronavírus - covid-19.

O artigo 2º da Lei determina que o auxílio emergencial será destinado

<sup>1</sup> <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/06/22/deputados-derrubam-veto-de-governador-e-professores-devem-receber-auxilio-emergencial-em-mt.ghtml>



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**PGE - Procuradoria Geral do Estado**

aos professores da categoria “V” do Estado de Mato Grosso que exercem suas atividades e que tenham perdido sua fonte de renda em função da pandemia do coronavírus. Já o artigo 7º dispõe que o pagamento do benefício se iniciará com a entrada em vigor da Lei, marco temporal que coincide com a sua publicação (artigo 8º).

**Mas não é só. Além de criar o auxílio emergencial e impor ao Poder Executivo o seu imediato pagamento, a Lei n.º 11.157/2020 determina o seu pagamento a uma classe de professores (professores da categoria V) inexistente na estrutura de carreira de professores da educação estadual, conforme se depreende da documentação anexa. Desse modo, a fim de justificar o pagamento do auxílio emergencial, há a tentativa de criação de uma classe na carreira de professores na carreira de professor da educação básica.**

Com base nessas premissas, depreende-se que o vício de iniciativa é manifesto. Com efeito, é cediço que a iniciativa legislativa referente ao regime jurídico de servidores públicos e à criação de cargos é reservada ao Chefe do Poder Executivo Estadual. Essa é a compreensão da leitura do artigo 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

**A Lei Estadual n.º 11.157/2020, desse modo, ao criar a classe de professor da categoria V e determinar o pagamento de R\$ 1.100 a título de auxílio emergencial, disciplina matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual por meio da criação de cargo público e da disciplina remuneratória correspondente. Mostra-se, portanto, formalmente inconstitucional.**

A inconstitucionalidade formal também se verifica em razão da criação de atribuição à Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, a qual deverá regulamentar a Lei n.º 11.157/2020 em caráter emergencial<sup>2</sup>, o que certamente demandará a disciplina da forma pela qual os referidos professores serão inseridos na estrutura do Estado de Mato Grosso, já que não possuem qualquer vínculo com o Estado em razão da não renovação dos contratos temporários.

O Supremo Tribunal Federal, impende consignar, possui consolidado entendimento a respeito da inconstitucionalidade formal nos casos de interferência na disciplina do regime jurídico de servidores do Poder Executivo. Com efeito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2.

<sup>2</sup> O artigo 6º da Lei n.º 11.157/2020 determina que “Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei em caráter emergencial.”.



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, c e e), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar. Precedentes. 3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa. (Grifou-se)

Na mesma senda, esta Suprema Corte também considera formalmente inconstitucionais leis estaduais que procedem à definição de atribuições ao Poder Executivo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigos 84, II e IV e 61, § 1º, II, e). 2. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformado em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal. Medida cautelar deferida. (ADI 2646 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 04-10-2002 PP-00092 EMENT VOL-02085-02 PP-00309)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Distrito Federal n. 899/1995. 3. Ofensa à competência privativa do Chefe do Executivo para propor lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 4. Previsão de alteração dos limites territoriais entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás. Inconstitucionalidade material. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1509, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014)

Do voto condutor proferido pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos da ação direta de inconstitucionalidade n.º 1.509 extrai-se que “Esta Corte tem entendido que, consoante o princípio da simetria, cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública.”

O voto condutor proferido pelo Ministro Teori Zavascki nos autos da ação direta de inconstitucionalidade n.º 4.211 também elucida a questão. Deveras:

Mas mais do que estabelecer um programa, a lei aqui atacada também entrou a definir atribuições e responsabilidades das Secretarias Estaduais de São Paulo. Foi o que se sucedeu, por exemplo, quando determinou a celebração de convênios entre Secretarias Estaduais ou quando impôs a elas a atribuição de oferecimento de um curso teórico anual (art. 2º, da lei atacada). Com isso, a lei paulista se dispôs com prerrogativas de organização administrativa que também devem caber, com exclusividade, ao Governador de Estado, nos termos dos arts. 84, II e IV, e 61, § 1º, II, da Constituição Federal (ADI 2.443, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 3/11/2014; ADI 2.799, Rel. Min Marco Aurélio, DJe de 22/10/2014; ADI 2.750, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 26/8/2005).



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**PGE - Procuradoria Geral do Estado**

Desse modo, requer-se o julgamento de procedência do pedido vazado na presente ação direta de inconstitucionalidade para que se proceda à declaração de inconstitucionalidade formal da Lei n.º 11.157/2020, inclusive com a atribuição de efeitos *ex tunc* - nos termos do artigo 24 da Lei n.º 9.868/1999.

**III.2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.**

A Lei n.º 11.157/2020, além do vício de iniciativa demonstrado, está inquinada de nulidade em razão da inconstitucionalidade formal decorrente da ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Realmente, foi incluído no ADCT da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n.º 95/2016 (“Emenda do teto de gastos”), o artigo 113, cujo teor é o seguinte:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Trata-se de dispositivo que consubstancia verdadeira constitucionalização da matéria já consagrada nos artigos 14 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal, corolários do Princípio do Equilíbrio Fiscal, direcionados ao processo de proposição e aprovação de atos legislativos que impliquem a concessão ou majoração de benefícios de natureza tributária.

Desse modo, a Emenda Constitucional n.º 95/2016 conferiu vestes constitucionais à previsão assentada em âmbito legislativo, de modo que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro passou a integrar, de modo cogente, o devido



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**PGE - Procuradoria Geral do Estado**

processo legislativo. Sua inobservância, portanto, leva à inconstitucionalidade formal do ato porventura editado sem os devidos cálculos.

Fixada essa premissa, depreende-se que a Lei n.º 11.157/2020 não foi acompanhada do necessário impacto orçamentário e financeiro nas finanças estaduais. Referida Lei, ao estabelecer o dever de pagamento de auxílio emergencial de R\$ 1.100,00 aos professores que não tiveram seus contratos temporários renovados com o Estado de Mato Grosso, possui evidente repercussão fiscal, com impactos imediatos sobre as despesas correntes de caráter obrigatório.

Deveras, de acordo com a memória de cálculo anexa, elaborada pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, a Lei vergastada abrange 11.776 professores, com impacto de R\$ 79.448.746,64 (setenta e nove milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, setecentos e quarenta e seis reais e sessenta e quatro centavos) até dezembro de 2020. A estimativa de impacto orçamentário e financeiro, desse modo, deveria ter sido realizada pelo Poder Legislativo Estadual. A sua ausência permite a conclusão a respeito da evidente inconstitucionalidade formal da Lei n.º 11.157/2020.

A respeito do artigo 113 do ADCT, deve-se destacar que esta Suprema Corte possui consolidado entendimento a respeito da sua abrangência a todos os entes federados. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º,



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. **3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

Desse modo, requer-se o julgamento de procedência do pedido vazado na presente ação direta de inconstitucionalidade para que se proceda à declaração de inconstitucionalidade formal da Lei n.º 11.157/2020, inclusive com a atribuição de efeitos *ex tunc* - nos termos do artigo 24 da Lei n.º 9.868/1999.

**III.3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – MALFERIMENTO DA INDEPENDÊNCIA ORGÂNICA E DA ESPECIALIZAÇÃO FUNCIONAL DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL**

Conforme cristalinamente exposto ao longo da presente petição, a Lei n.º 11.157/2020 criou para o Poder Executivo Estadual o dever de proceder ao pagamento de auxílio emergencial no importe de R\$ 1.100,00 para professores integrantes da categoria V, categoria essa que sequer existia na estrutura administrativa do Estado.

O Poder Legislativo, nessa senda, *manu militari*, instaurou processo legislativo para impor ao Poder Executivo a realização de política pública assistencial a professores que sequer mantinham vínculo com o Estado, além de ter inserido tais professores na estrutura administrativa do Estado e criado o dever de disciplinar em



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

caráter emergencial o ato normativo resultante do processo legislativo. A Lei n.º 11.157/2020, assim, também guarda nítida inconstitucionalidade material na dimensão de afronta ao princípio da separação dos poderes.<sup>3</sup>

Realmente, de acordo com o ensinamento de José Afonso da Silva, o princípio da separação de poderes fundamenta-se em dois elementos, a *especialização funcional* – no sentido de que cada órgão é responsável por determinada função – e a *independência orgânica* – pela qual não há subordinação entre os órgãos que exercem os poderes estatais. De fato:

*A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder.<sup>4</sup>*

**À luz desse contexto, a lei objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade mostra-se ofensiva ao princípio da separação dos poderes, pois não observou a independência orgânica do Poder Executivo ao impor-lhe, verticalmente, obrigações no contexto de sua esfera de atribuições.**

**A Lei n.º 11.157/2020, além de afrontosa à independência funcional do Poder Executivo Estadual, ofende a sua especialização funcional ao pretender disciplinar matérias afetas aos seus servidores públicos e à estrutura funcional da carreira de professores da educação básica.**

<sup>3</sup> Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 111.



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Trata-se, portanto, de norma que não se afigura compatível com a necessária independência e harmonia que deve reger as relações entre os poderes constituídos do Estado de Mato Grosso.

Desse modo, requer-se o julgamento de procedência do pedido vazado na presente ação direta de inconstitucionalidade para que se proceda à declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 11.157/2020, inclusive com a atribuição de efeitos *ex tunc*, nos termos do artigo 24 da Lei n.º 9.868/1999.

**IV. NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR – PRESENÇA DE SEUS PRESSUPOSTOS – CRITÉRIO DA CONVENIÊNCIA**

A Lei n.º 9.868/1999 possibilita a concessão de medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

A sua concessão pressupõe o preenchimento de dois requisitos: o *fumus bonis juris* e o *periculum in mora*. Essa conclusão é albergada pelo Supremo Tribunal Federal, consoante se depreende do seguinte precedente, cujo teor se reproduz, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 64/2011. SERVIDORES PÚBLICOS. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS 75 ANOS DE IDADE. DENSA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PERIGO NA DEMORA CONFIGURADO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITOS RETROATIVOS. 1- A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 40, § 1º, II, a idade de 70 (setenta) anos para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos. 2- Trata-se de norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, que não podem extrapolar os limites impostos pela Constituição Federal na matéria. **3- Caracterizada, portanto, a densa plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Maranhão 64/2011, que fixou a idade de 75 (setenta e cinco) anos para a aposentadoria compulsória dos servidores**



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

**públicos estaduais e municipais. 4- Do mesmo modo, configura-se o periculum in mora, na medida em que a manutenção dos dispositivos impugnados acarreta grave insegurança jurídica. 5- Medida cautelar deferida com efeito ex tunc.** (ADI 4698 MC, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2012 PUBLIC 25-04-2012).

Requisitos que se encontram presentes no caso em apreço.

Deveras, o *fumus bonis juris* (fundamentação relevante) encontra-se presente de forma evidente, visto que, conforme destacado nos tópicos anteriores, a Lei n.º 11.157/2020, ao conceder auxílio emergencial a professores e tentar integrá-los à estrutura administrativa do Estado de Mato Grosso, é inconstitucional porquanto ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, não foi acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro e menoscaba a regra da separação dos poderes encartada no artigo 2º da Constituição Federal, a qual somente permite o controle de um poder sobre o outro nos casos expressamente previstos na Constituição Federal.

**De outra banda, o requisito do *periculum in mora* também se afigura presente, dado que, conforme se infere da documentação anexa, oriunda da Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso, o impacto financeiro da implantação do referido ato normativo atinge a vultosa quantia de R\$ 79.448.746,64 (setenta e nove milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, setecentos e quarenta e seis reais e sessenta e quatro centavos) até dezembro de 2020 e alcança 11.776 professores sem qualquer vínculo com o Estado.**

Realmente, no contexto de crise econômica vivenciada no Brasil, potencializada ao extremo em razão da pandemia associada ao Covid-19, a determinação de pagamento de auxílio emergencial cujo montante atingirá praticamente R\$ 80 milhões de reais é passível de causar severos prejuízos ao Estado de Mato Grosso e comprometer a concretização de inúmeras políticas públicas de extrema relevância, o



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

que impactará a população matogrossense em sua integralidade.

A urgência, ademais, é insita em decorrência da frontal violação à Constituição Federal. Não se pode cogitar de situação consolidada inconstitucional, que poderia servir de fundamento ao indeferimento do pedido em apreço. Violações à Constituição, assim, devem ser prontamente rechaçadas, a fim de que se retorne ao estado de normalidade institucional.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, que concede medidas cautelares com fundamento no critério de conveniência, mesmo quando as legislações impugnadas estejam há anos em vigor, já que uma situação inconstitucional é perniciosa ao sistema de direito positivo, mormente ao princípio da segurança jurídica. Com efeito:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. - **Não há dúvida de que há relevância jurídica nas questões de saber se, em face da atual Constituição, persiste a necessidade da observância pelos Estados das normas federais sobre o processo legislativo nela estabelecido, bem como se o preceito do § 7º do artigo 144 da Carta Magna Federal, o qual alude a lei ordinária, se aplica à Lei Orgânica da Polícia Civil Estadual. - Dada a relevância jurídica dessas questões, que envolvem o alcance do Poder Constituinte Decorrente que é atribuído aos Estados, é possível, como se entendeu em precedentes desta Corte, utilizar-se do critério da conveniência, em lugar do periculum in mora, para a concessão de medida liminar, ainda quando o dispositivo impugnado já esteja em vigor há anos.** Pedido de liminar deferido, para suspender, ex nunc e até a decisão final desta ação, a eficácia do inciso X do parágrafo único do artigo 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 2314 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2001, DJ 08-06-2001 PP-00005 EMENT VOL-02034-01 PP-00196). (Grifou-se).

Assim, mesmo que não se entenda pela existência de perigo na demora, o que se admite para efeitos de argumentação, impende consignar que o critério da conveniência permite a concessão da medida cautelar ora requerida, visto que, repita-se, uma situação patente de inconstitucionalidade, como a descrita na presente ação



Governo do Estado de Mato Grosso  
PGE - Procuradoria Geral do Estado

declaratória, afigura-se extremamente perniciosa ao nosso sistema jurídico.

Em consideração ao exposto, requer-se a concessão de medida cautelar para que se suspenda a vigência da Lei n.º 11.157/2020, inclusive com efeitos *ex tunc*, nos termos do artigo 11, §1º, da Lei n.º 9.868/1999.

**IV. PEDIDOS**

Em consideração ao exposto, o Governador do Estado de Mato Grosso requer:

a) o recebimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, visto que preenchidos os requisitos dispostos no artigo 3º da Lei n.º 9.868/1999;

b) a concessão de medida cautelar para que se suspenda a vigência da Lei n.º 11.157/2020, inclusive com efeitos *ex tunc*, nos termos do artigo 11, §1º, da Lei n.º 9.868/1999;

c) a requisição de informações à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 6º da Lei n.º 9.868/99;

d) a notificação do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868/99;

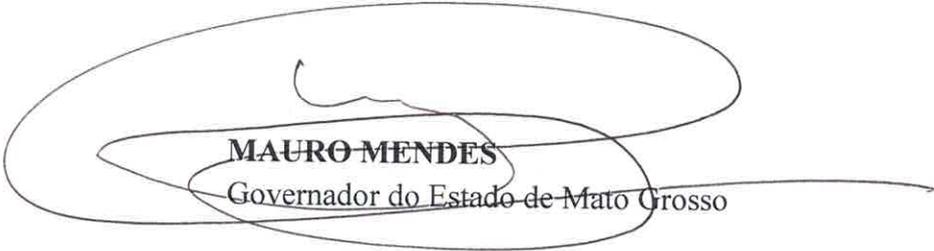
e) ao final, o julgamento de procedência dos pedidos deduzidos na presente ação direta de inconstitucionalidade, a fim de que se declare a inconstitucionalidade formal e material da Lei n.º 11.157/2020, inclusive com a atribuição de efeito *ex tunc*, nos termos do artigo 24 da Lei n.º 9.868/1999.



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**PGE - Procuradoria Geral do Estado**

Nestes termos, pede deferimento.

Cuiabá-MT, 20 de julho de 2020.



**MAURO MENDES**

Governador do Estado de Mato Grosso



**FRANCISCO DE ASSIS DA SILVA LOPES**

Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso

**LUCAS SCHWINDEN DALLAMICO**

Subprocurador-Geral dos Tribunais Superiores