



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6488

Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso

Requerido: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

Administrativo. Lei nº 11.157/2020 do Estado de Mato Grosso, que “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”. Violação aos artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “e”, da Constituição. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para instaurar o processo legislativo que verse sobre seus servidores, bem como sobre as atribuições de secretarias e outros órgãos da Administração Pública estadual. A norma questionada, sob o pretexto de instituir auxílio emergencial a ser adotado, em caráter temporário, como medida de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus, instituiu espécie de benefício para determinada categoria profissional, em razão de sua vinculação com o Estado de Mato Grosso. Ademais, a concessão da renda emergencial aos professores indicados na norma atacada tem o condão de causar impacto orçamentário e financeiro ao Estado, sem que tenha havido a devida demonstração de estimativa a esse respeito durante o trâmite da proposta legislativa. Ofensa ao artigo 113 do ADCT. Presença dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Manifestação pelo deferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso, tendo por objeto a Lei nº 11.157, de 26 de junho de 2020, que “*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*”. Eis o teor do diploma impugnado:

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 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 requerente sustenta que a norma questionada seria formalmente inconstitucional, pois violaria a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo estadual para disciplinar o regime jurídico dos servidores públicos do Estado, contrariando o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição da República¹.

Nessa linha, o autor salienta que, *“além de criar o auxílio emergencial e impor ao Poder Executivo o seu imediato pagamento, a Lei nº 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”* (fl. 06 da petição inicial).

Aduz, ainda, que o ato questionado criaria atribuição para a Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso, no sentido de regulamentar, em caráter emergencial, a lei hostilizada, *“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*

¹ “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;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

com o Estado em razão da não renovação dos contratos temporários” (fl. 07 da petição inicial).

Em outra vertente, alega que haveria ofensa ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias², tendo em vista a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro na proposição legislativa que originou o diploma atacado.

Ademais, sustenta que a norma questionada seria materialmente inconstitucional, por vulnerar a separação dos Poderes (artigo 2º da Carta de 1988³), ao não observar a independência orgânica e a especialização funcional do Poder Executivo.

Ao final, o autor requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei impugnada, inclusive com efeitos *ex tunc*. No mérito, postula a procedência do pedido *“a fim de que se declare a inconstitucionalidade formal e material 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”* (fl. 17 da petição inicial).

O processo foi despachado pela Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Governador e ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa mato-grossense defendeu a constitucionalidade do diploma questionado, afirmando

² “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.”

³ “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

que a medida seria necessária para minimizar o impacto da pandemia de Covid-19 para os professores da rede pública estadual, diante da ausência de renovação de sua contratação no ano de 2020.

O Governador do Estado de Mato Grosso, por sua vez, reiterou os argumentos deduzidos na petição inicial.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

II.1 – Do fumus boni iuris

Conforme relatado, o requerente questiona a validade da Lei nº 11.157/2020 do Estado de Mato Grosso, que estabelece o provimento de renda mínima emergencial para professores da rede pública estadual que tenham perdido sua fonte de renda em face da situação de emergência causada pela pandemia de Covid-19. De acordo com a petição inicial, o diploma violaria os artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição da República e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em consonância com a jurisprudência dessa Suprema Corte, as diretrizes básicas do processo legislativo estadual devem prestar reverência obrigatória ao modelo contemplado no texto da Constituição Federal, inclusive no que se refere às regras de reserva de iniciativa. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI Nº 538, DE 23 DE MAIO DE 2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. - O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao Chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na

Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas "a" e "c" do inciso II do art. 61). - Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea "b" do inciso II do artigo 96. - **A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Correa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras).** - O diploma legislativo em foco é formalmente inconstitucional, dado que o Projeto de Lei nº 102/99, que deu origem à norma impugnada, foi de iniciativa parlamentar. - De outra parte, a Lei amapaense nº 538/02 é materialmente inconstitucional, porquanto criou um diferenciado quadro de pessoal na estrutura dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para aproveitar servidores de outras unidades da Federação, oriundos de qualquer dos três Poderes. Possibilitou, então, movimentação no espaço funcional em ordem a positivar um provimento derivado de cargos públicos. Mas tudo isso fora de qualquer mobilidade no interior de u'a mesma carreira. E sem exigir, além do mais, rigorosa compatibilidade entre as novas funções e os padrões remuneratórios de origem. Violação, no particular, à regra constitucional da indispensabilidade do concurso público de provas, ou de provas e títulos para cada qual dos cargos ou empregos a prover na estrutura de pessoal dos Poderes Públicos (Súmula 685 do STF). - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do instrumento normativo impugnado. (ADI nº 3061, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/04/2006, Publicação em 09/06/2006; grifou-se).

Desse modo, em atenção ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Republicana⁴, compete ao Chefe do Poder

⁴ “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:
(...)

Executivo estadual, em caráter privativo, instaurar o processo legislativo que verse sobre os servidores públicos estaduais, bem como sobre a organização e as atribuições de suas secretarias e de outros órgãos da administração pública estadual. É o que se colhe, a título exemplificativo, dos seguintes precedentes dessa Excelsa Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes.** Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. **A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria.** Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos

II - disponham sobre:

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

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas.

(ADI nº 4648, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/08/2019, Publicação em 16/09/2019; grifou-se);

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. **Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos.** Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. **Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea “a”, da CF, aplicáveis aos estados.** Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos.

(ADI nº 3176, Relator: Ministro CEZAR PELUSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/06/2011, Publicação em 05/08/2011; grifou-se);

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 Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 4211, Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/03/2016, Publicação em 22/03/2016; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito.

Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc. 1 (...). 4. **Os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual.** 5. Ação julgada procedente para se declarar, com efeitos ex nunc, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte.

(ADI nº 3792, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/09/2016, Publicação em 01/08/2017; grifou-se).

Na presente hipótese, a norma questionada, sob o pretexto de instituir auxílio emergencial a ser adotado, em caráter temporário, como medida de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus, acabou por disciplinar espécie de benefício funcional aos “*professores da categoria ‘V’ do Estado de Mato Grosso*”.

De fato, referido benefício tem por escopo substituir parte da renda que era auferida por tais profissionais em razão de seu peculiar vínculo com o Estado de Mato Grosso, a qual deixou de ser percebida diante da suspensão das aulas escolares. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho da justificativa que acompanha o Projeto de Lei nº 425/2020, o qual apresenta teor semelhante ao da lei impugnada⁵:

Os professores da categoria “V” só recebem quando dão aulas. Eles têm contrato com o Estado, mas não têm grade de aulas fixas/atribuídas. Então, um dia eles podem dar 07 aulas, em outro 03 e em outro dia nenhuma aula.

Com a pandemia, esses professores não estão mais dando aula, como todos os outros, obviamente. Só que os professores que tinham aulas

⁵ Disponível em <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20200508190250130100.pdf>>. Acesso em: 10/03/2021.

atribuídas continuam recebendo, mas os profissionais da categoria “V” não recebem mais nada e estão completamente sem renda.

As pessoas podem perguntar: mas por que esses professores não pedem o auxílio-emergencial? Como têm contrato com o Estado e não têm direito ao auxílio? Se quebrarem o contrato com o Estado agora, justamente para receber essa verba de emergência, irão perder o trabalho e ficarão sem emprego quando as aulas voltarem, porque o Estado só abre contratos no fim do ano.

Assim, ainda que o auxílio em questão tenha por escopo proporcionar uma renda a professores que não tiveram seus contratos temporários renovados com o Estado de Mato Grosso⁶, é inquestionável que os seus beneficiários detinham vínculo funcional com o referido ente federado, o qual serviu de fundamento para a edição do diploma questionado.

Nesses termos, a concessão do benefício atacado somente poderia decorrer de projeto de lei de iniciativa do Governador do Estado, haja vista que se dirige a agentes públicos estaduais, que mantinham à época da edição da Lei nº 11.157/2020 relação profissional com o Estado de Mato Grosso.

Ademais, o artigo 5º da Lei nº 11.157/2020 impõe à Secretaria de Estado de Educação ou à Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania a organização e a execução da “*integração das operações dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual nas ações de combate à pandemia causada pelo coronavírus - Covid-19*”. Tal disposição também invade a competência do Chefe do Poder Executivo, ao qual, como visto, cabe dispor sobre a organização e as atribuições dos órgãos da Administração Pública estadual.

Em síntese, o diploma hostilizado, de iniciativa parlamentar, padece de vício formal de constitucionalidade, eis que as medidas nele

⁶ Circunstância reconhecida na própria petição inicial, na qual se afirma que “*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*” (fl. 11, grifou-se).

previstas violam a reserva de iniciativa legislativa atribuída ao Governador do Estado para dispor sobre a remuneração de seus servidores e para tratar das atribuições das respectivas secretarias, nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a”, “c” e “e”, da Constituição da República.

Além disso, observa-se que o ato normativo questionado também se incompatibiliza com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. Veja-se:

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 exigência instituída como parte de um conjunto de medidas de austeridade fiscal inseridas na Carta de 1988 através da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, cujo conteúdo é inegavelmente estratégico para fomentar uma cultura de responsabilidade fiscal no âmbito do Estado brasileiro.

Essa Suprema Corte já possui entendimento pacificado no sentido de que referido comando constitucional dirige-se a todos os entes da Federação, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado. A esse respeito, observe-se a ementa do seguinte julgado:

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, 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 nº 5816, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/11/2019, Publicação em 26/11/2019; grifou-se).

No caso, é evidente que a instituição de renda emergencial aos professores indicados na norma atacada tem o condão de causar impacto orçamentário e financeiro ao Estado de Mato Grosso, sem que se tenha notícia de que a necessária estimativa tenha sido apresentada durante o trâmite da proposta legislativa.

Na verdade, conforme o Parecer nº 638/2020/CCJR da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, a propositura legislativa em questão “*não fez encartar em seus autos o necessário estudo de impacto econômico-financeiro, o qual pode ser negativo para o Erário*” (doc. eletrônico nº 06, fl. 05).

Diante dessas considerações, verifica-se a presença da plausibilidade jurídica necessária para o fim de suspender, cautelarmente, a eficácia da Lei nº 11.157/2020 do Estado de Mato Grosso.

Cumprido destacar, por fim, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

II.II – *Do periculum in mora*

Verifica-se, também, a existência do *periculum in mora* necessário ao deferimento da medida cautelar pleiteada.

Com efeito, a concessão imediata da liminar postulada justifica-se na medida em que a aplicação da Lei estadual nº 11.157/2020 implica violação direta ao pacto federativo⁷ e à separação dos Poderes⁸.

Ademais, o requerente destaca que “*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*” (fl. 15 da petição inicial).

Acrescenta, ainda, que o pagamento do benefício criado pela lei atacada pode causar severos prejuízos ao Estado de Mato Grosso, tendo em vista que a crise econômica vivenciada no Brasil, potencializada pela pandemia de Covid-19, comprometerá a concretização de políticas públicas relevantes,

⁷ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”

⁸ “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

impactando de modo indistinto toda a população do Estado.

Constata-se, pois, que o *periculum in mora* restou evidenciado na espécie, o que impõe o deferimento do pedido de medida cautelar.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento da medida cautelar pleiteada, diante da presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de março de 2021.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS
Advogada da União