



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL**Número Único:** 1015916-79.2020.8.11.0000**Classe:** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)**Assunto:** [Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]**Relator:** Des(a). JUVENAL PEREIRA DA SILVA**Turma Julgadora:** [DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES L**Parte(s):**

[PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO (AUTOR), MUNICIPIO DE CUIABA (REU), MUNICIPIO DE CUIABÁ - CNPJ: 03.533.064/0001-46 (REU), CUIABA CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 33.710.823/0001-60 (REU), MINISTERIO PUBLICO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS), DANIEL DOUGLAS BADRE TEIXEIRA - CPF: 705.539.121-00 (ADVOGADO), FLAVIA FATIMA BATTISTETTI BALDO - CPF: 011.623.171-83 (ADVOGADO), TALITA ALESSANDRA MORI COIMBRA - CPF: 545.481.101-78 (ADVOGADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR MAIORIA JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. O DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA ACOMPANHOU EM PARTE.**

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS MUNICIPAIS DE CUIABÁ N. 5.653/2013, 6.497/. E 6497/2019 – VERBA PÚBLICA INDENIZATÓRIA PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS PÚBLICOS MUNICIPAIS – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA CAUSA PARA A INDENIZAÇÃO – DISPENSA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS – VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AOS POSTULADOS DA MORALIDADE, FINALIDADE E PUBLICIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS – ART. 129 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – **AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.**

A ausência de previsão da finalidade da verba indenizatória instituída para fazer frente aos gastos decorrentes do exercício de cargos públicos municipais, bem como a ausência de previsão da prestação de contas pelo beneficiário, torna potencialmente imoral e aparentemente ofensiva aos postulados constitucionais da publicidade, finalidade e moralidade administrativa, autorizando a declaração de vigência das leis até a resolução meritória da ação direta de inconstitucionalidade.

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, Dr. José Antônio Borges Pereira, ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com adminículo nos arts. 96, inciso I, alínea “d”, e 124, III, ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso, com vistas à declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 5.653, de 03/4/2013, e art. 3º, da Lei n. 6.497, de 30/12/2019, todas do Município de Cuiabá, as quais instituíram e atualizaram os valores da verba indenizatória estabelecidas em prol do Chefe do Poder Executivo, Secretários, Procurador-Geral do Município e Presidentes de Autarquias e Fundações Municipais de Cuiabá, sob o prisma de ofensa aos arts. 10, 129, 173, §2º, e 193, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

De acordo com a inicial, o art. 1º da Lei Municipal Cuiabana n. 5.653, de 03/4/2013, instituiu a verba indenizatória ao Prefeito Municipal de Cuiabá no valor mensal de R\$25.000,00, estendendo, em seguida, no art. 2º, o mesmo benefício a Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município, Presidentes de Autarquias e Fundações, estes no importe de R\$7.000,00 mensais.

Por sua vez, a Lei Municipal Cuiabana n. 5.934, de 15/5/2015, que ampliou o rol de beneficiários da verba de gabinete do art. 2º da Lei n. 5.365/2013, ao Controlador Geral do Município, Ouvidor Geral do Município, e Diretores Reguladores da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Cuiabá, Diretor-Geral e demais Diretores da Empresa Cuiabana de Saúde, e Fundações que estejam em efetivo exercício do cargo.

Posteriormente, em 30/11/2016 foi sancionada a Lei Municipal Cuiabana n. 6.136, que estendeu o pagamento da verba indenizatória ao Secretário Adjunto da Previdência da Secretaria Municipal de Gestão.

Depois, foi sancionada a Lei n. 6.169, de 20/01/2017, que alterou o art. 1º da Lei Municipal n. 5.365/2013, estendendo a verba indenizatória ao Prefeito Municipal, no valor de 60% sobre a verba indenizatória fixada ao Prefeito.

Por último, em 30/11/2019, foi publicada a Lei Municipal n. 6.497, de 30/11/2019, que estendeu o pagamento da verba indenizatória a todos os ocupantes de cargos comissionados do Poder Executivo Municipal, revogando o art. 2º da Lei n. 5.365/2013.

Nesse contexto, o autor da ação direta delimita que “[...] o art. 1º da Lei n.º 5.653/2013 é inconstitucional à medida que dá amparo ao pagamento da verba indenizatória ao Prefeito de Cuiabá sem causa jurídica, ou seja, sem especificar quais despesas serão objeto de ressarcimento” [inicial, p. 9], e, da mesma forma, “[...] o artigo 3º da Lei 6.497/2019 é inconstitucional, uma vez que carece de justa causa jurídica para dar amparo ao pagamento da

verba indenizatória ao Vice-Prefeito de Cuiabá, isto é, sem detalhar quais despesas serão objeto de ressarcimento” [idem, p. 10], ofendendo o princípio da moralidade administrativa. Pois retratam um modo disfarçado de instituição de uma extensão remuneratória.

Adiante, **esclarece que a instituição da verba indenizatória não padece de inconstitucionalidade**, desde que prevista em lei e com causa jurídica devidamente explicitada, o que incorre com o caso em tela.

Narra, ainda, a inicial, que recentemente o Pretório Excelso, no julgamento da MC na ADI 6.329/MT, ajuizada pela CONACATE, ajuizada com o fito de questionar a Lei Estadual Mato-grossense n. 11.087/2020, que versa sobre a criação de idêntico benefício no âmbito estadual, teve a tutela de urgência para o fim de suspender a eficácia normativa da referida lei, por entender que a prevalência do texto normativo significaria burla ao sistema remuneratório do subsídio.

Não bastasse, o autor enfoca que os percentuais de indenização dos entes enumerados nas Leis Municipais antes apontadas como inconstitucionais também padecem da absoluta falta de proporcionalidade e razoabilidade, eis que fixam sem justa causa indenização de 105% do próprio salário do Prefeito de Cuiabá, e de 100% sobre o subsídio do Vice-Prefeito, e dos demais agentes públicos mencionados na Lei n. 6.497/2019.

Pede, assim, liminarmente, a suspensão da eficácia da verba indenizatória prevista nos arts. 1º da Lei n. 5.365/2013, e art. 3º da Lei n. 6.497/2019, e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade por vício material dos referidos dispositivos antes mencionados, sob o prisma da violação aos arts. 10, 129, 173, §2º, e 193, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Subsidiariamente, *“não havendo causa jurídica para a verba indenizatória do cargo de Prefeito e de seu vice, impende a declaração de inconstitucionalidade para extirpar a norma do mundo jurídico, mas na eventualidade deste E. Tribunal de Justiça não enxergar o vício de inconstitucionalidade apontado, queira ao menos ajustar a norma, mediante a técnica da interpretação conforme a Constituição [com ou sem redução de texto], no sentido de que seu valor deve ficar limitado a 60% do subsídio do cargo do beneficiário, sob pena de violação à razoabilidade, proporcionalidade e moralidade” [inicial, p. 29].*

Instrui a ação com os documentos constantes dos ids. 52398462 a 52398466.

A distribuição automática do presente feito foi realizada na modalidade sorteio [id. 52438468].

O termo de análise de prevenção não apontou processos passíveis de gerar prevenção de julgador [id. 52441964].

Antes de analisar o pedido de tutela de urgência, nos moldes do art. 10, § 1º, da Lei Federal n. 9.868/99, considerada a relevância e complexidade da matéria, determinei a intimação do Procurador-Geral do Município de Cuiabá, para que, em três dias, apresentasse as informações que entender indispensáveis ao caso.

Em 20/8/2020, o Município de Cuiabá apresentou contestação ao pedido de suspensão provisória de vigência das leis impugnadas [id. 54757457], sustentando a ausência dos pressupostos ensejadores da concessão da liminar.

Em suma, alega-se que até o ano de 2013 inexistia instrumento para promover o ressarcimento de despesas com transporte, estadia, segurança, etc, porque antes dessa época esses custos eram pagos com cartão corporativo do Poder Executivo Municipal, o qual inclusive possibilitava saques de valores em espécie, o que dificultava o controle e fiscalização dos gastos municipais.

Com efeito, a verba indenizatória pôs fim ao sistema de cartão corporativo, facilitando o controle e fiscalização dos gastos, o que aconteceu por meio da fixação de um teto, e deste teto, um subteto conferido ao vice-prefeito e demais agentes públicos.

Assinala-se, na resposta, que não se pode querer questionar a natureza da verba, simplesmente por não concordar com ela, na medida em que o escopo ansiado com a sua criação foi o de limitar os valores e não as despesas, o que não acontecia antes desta.

Compara a verba àquela outra que é custeada pelo próprio Ministério Público a seus membros, por meio da Resolução 09/2006/CNMP, art. 6º, cuja constitucionalidade jamais foi questionada.

Além disso, segundo aponta, não há como considerar desproporcional ou imoral ou valor indicado a título de verba indenizatória, pois esta foi criada por meio de lei, que fixou o teto.

Quanto ao *periculum in mora*, ressalta a ausência de contemporaneidade da medida de suspensão das leis, vigentes há mais de sete anos, sendo de todo desproporcional e irrazoável que agora ela seja suspensa.

“Ao revés, o periculum inverso será grande/desproporcional, na medida em que os servidores passarão a cobrar o ressarcimento de todas as despesas de transporte, diárias e demais custos, sem qualquer limitação mensal e eventual controle/normativa, impossibilitando o cumprimento de seus deveres, justo num momento em que mais o Município de Cuiabá demanda seus serviços, em meio a pandemia do COVID19” [id. 54757457, p. 9].

Pede, assim, seja indeferida a liminar postulada pela douta Procuradoria de Justiça.

A douta Procuradoria de Justiça, na condição de *custos legis*, apresentada pela Subprocuradora-Geral de Justiça Jurídico e Institucional em substituição legal, Dra. Eunice Helena Rodrigues de Barros, opinou pela **concessão da tutela de urgência**, para o fim de suspender a vigência do artigo 1º da Lei n. 5.653/2013 e artigo 3º da Lei n. 6.497/2019, justificando que “[...] atualmente, encontram-se vigentes apenas a Lei Municipal nº 5.653/2013 e a Lei Municipal nº 6.497/2019 (a qual derogou o artigo 1º, no ponto que tratava sobre o Vice-Prefeito, e revogou o artigo 2º e parágrafos, ambos da Lei nº 5.653/2013)” não se observando a ocorrência “dos efeitos *represtinatórios* com relação à Lei Municipal nº 6.169/2017” [id. 52398460, p. 31].

A liminar foi concedida em sessão do Órgão Especial do dia 20/10/2020 [acórdão, 64802980].

A Câmara Municipal de Cuiabá apresentou informações no id. 66136955, ocasião em que o Procurador-Geral da Câmara de Vereadores, Dr. Daniel Douglas Badre Teixeira, OAB/MT 8.888, e a Procuradora Flávia Fátima Battistetti Baldo, OAB/MT 13.145, sustentam que o processo legislativo foi obedecido integralmente, salientando ainda que “a Lei 6.169 de 20 de janeiro de 2016 alterou o artigo 1º e parágrafo único da lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013, que fica a verba indenizatória dos chefes do poder executivo municipal e secretários municipais e dá outras providências” [id. 66136955, p. 2].

Anexou a integralidade do processo legislativo que deu ensejo às leis impugnadas [ids. 66136957 a 66136960].

O Município de Cuiabá, por sua vez, representado pelo Procurador Municipal, Dr. Benedicto Miguel Calix Filho, apresentou informações no id. 70167980, de 11/12/2020, reprisou os mesmos termos aduzidos quando da resposta apresentada para fins de análise do pedido de tutela antecipada.

A douta Procuradoria de Justiça, em parecer subscrito pelo eminente Dr. Deosdete Cruz Júnior, **opinou pela ratificação da liminar e a procedência da ação direta**, sob o argumento de que “[...] a Procuradoria do Município de Cuiabá não obteve êxito na tentativa de afastar os vícios de inconstitucionalidade apontados na peça inaugural, reafirmados no parecer ministerial de ID 57633968 e reconhecidos pelo Órgão Especial do TJ/MT. Na oportunidade de manifestar sobre o mérito, renovou os mesmos argumentos já refutados e insistiu em tese que não é reconhecida pelo Tribunal, cenário que permite, sem prejuízo, a ratificação integral da peça inaugural e a confirmação da medida cautelar no mérito” [id. 74729463, p. 13].

É o relatório.

V O T O

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

Cumprе reiterar, a exemplo do quanto já assinalado por ocasião da decisão liminar, que o autor da ação é legitimado universal para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade (art. 124, III, da CE/MT), estando a inicial investida das formalidades previstas no art. 3º da Lei n. 9.868/99, e art. 171 do RITJMT.

Houve, também a juntada dos atos legislativos ora impugnados, bem a oitiva das partes interessadas no provimento jurisdicional de urgência.

Consoante já exposto anteriormente, o nó górdio da questão posta sob exame no presente procedimento de controle concentrado de constitucionalidade estadual é a plausibilidade ou não da presença de vício material de inconstitucionalidade decorrente da percepção, por agentes públicos municipais da capital mato-grossense, de verba de gabinete, que, segundo o autor da presente ação, apresenta-se como verdadeira forma de remuneração indevida, travestida de verba indenizatória, por não apresentar causa jurídica previamente definida em lei.

O art. 1º da Lei Municipal Cuiabana n. 5.653, de 03/4/2013, instituiu a verba indenizatória ao Prefeito Municipal de Cuiabá no valor mensal de R\$25.000,00, estendendo, em seguida, no art. 2º, o mesmo benefício a Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município, Presidentes de Autarquias e Fundações, estes no importe de R\$7.000,00 mensais.

“Art. 1º Fica instituída verba de natureza indenizatória ao Prefeito Municipal do valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), para atender as despesas decorrentes do exercício do cargo.

Parágrafo único. A verba de que trata o caput será paga mensalmente ao Prefeito em efetivo exercício das atividades do cargo.

Art. 2º Aos Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município, Presidentes de Autarquias e Fundações, fica instituída uma verba indenizatória de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), de forma compensatória ao não recebimento de diárias,

adiantamentos, dentre outras despesas inerentes ao exercício dos cargos para custeio de viagens a trabalho.

Parágrafo único. A verba de que trata o caput será paga mensalmente aos Secretários Municipais, Procurador-Geral do Município, Presidentes de Autarquias e Fundações, que estejam em efetivo exercício do cargo.

Art. 3º A verba indenizatória prevista nesta Lei não cobrirá gastos de terceiro, bem como não incorporará definitivamente na remuneração do Agente Público.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 03 de abril de 2013.

MAURO MENDES FERREIRA

PREFEITO MUNICIPAL”.

Por sua vez, a Lei Municipal Cuiabana n. 5.934, de 15/5/2015, ampliou o rol de beneficiários da verba de gabinete do art. 2º da Lei n. 5.365/2013, ao Controlador Geral do Município, Ouvidor Geral do Município, e Diretores Reguladores da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Cuiabá, Diretor-Geral e demais Diretores da Empresa Cuiabana de Saúde, e Fundações que estejam em efetivo exercício do cargo.

“Art. 1º O art. 2º da Lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 2º (...)

§ 1º A verba de que trata o caput deste artigo será paga mensalmente aos Secretários, Controlador Geral do Município, Procurador Geral do Município, Ouvidor Geral do Município, Diretores Reguladores da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Cuiabá e Fundações que estejam em efetivo exercício do cargo. (NR)

§ 2º A verba indenizatória de que trata o caput deste artigo será devida também ao Secretário Adjunto de Assuntos Estratégicos em Brasília’ (AC)

Art. 2º O art. 8º da Lei nº 5.723, de 17 de outubro de 2013, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

‘Art. 8º (...)

(...)

§ 3º O Diretor-Geral da Empresa Cuiabana de Saúde perceberá remuneração pelo exercício do cargo com base na simbologia DAS-1, bem como terá direito ao pagamento da verba indenizatória prevista na Lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013, no valor devido ao Secretário Municipal. (AC)

§ 4º Os demais Diretores da Empresa Cuiabana de Saúde perceberão remuneração pelo exercício do cargo com base na simbologia DGA-1, bem como terão direito ao pagamento da verba indenizatória prevista na Lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013, no valor de R\$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais)’ (AC)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Alencastro em Cuiabá-MT, 15 de maio de 2015.

MAURO MENDES FERREIRA

PREFEITO MUNICIPAL”

Posteriormente, em 30/11/2016 foi sancionada a Lei Municipal Cuiabana n. 6.136, que estendeu o pagamento da verba indenizatória ao Secretário Adjunto da Previdência da Secretaria Municipal de Gestão.

“Art. 1º O art. 2º da Lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo:

‘Art. 2º (...)

(...)

‘§ 3º Fica estendida ao Secretário Adjunto de Previdência da Secretaria Municipal de Gestão, a verba indenizatória a que alude o caput deste artigo, porém, no valor de R\$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais)’ (AC)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 30 de novembro de 2016.

MAURO MENDES FERREIRA

PREFEITO MUNICIPAL”

Depois, foi sancionada a Lei n. 6.169, de 20/01/2017, que alterou o art. 1º da Lei Municipal n. 5.365/2013, estendendo a verba indenizatória ao Vice-Prefeito Municipal, no valor de 60% sobre a verba indenizatória fixada ao Prefeito.

“LEI Nº 6.169 DE 20 DE JANEIRO DE 2017.

AUTOR: MESA DIRETORA

PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO TCE Nº 1045 DE 02/02/2017 ALTERA O ARTIGO 1º E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI Nº 5.653, DE 03 DE ABRIL DE 2013, QUE FIXA A VERBA INDENIZATÓRIA DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ - MT: Faz saber que, decorrido o prazo legal e, conforme os §§ 1º e 8º do artigo 29 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá – MT, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º O artigo 1º da Lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013 e o parágrafo único, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º Ficam instituídas as verbas de natureza indenizatória ao Prefeito Municipal, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e ao Vice-Prefeito no valor de 60 % (sessenta por cento) sobre a verba indenizatória destinada ao Prefeito, para atender as despesas decorrentes do exercício do cargo. (NR)

Parágrafo único. As verbas de que trata o caput serão pagas mensalmente ao Prefeito e ao Vice-Prefeito em efetivo exercício das suas atividades no cargo’

(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Cuiabá.

Palácio Paschoal Moreira Cabral em, 20 de janeiro de 2017.

VEREADOR JUSTINO MALHEIROS

PRESIDENTE”

Por último, em 30/11/2019, foi publicada a Lei Municipal n. 6.497, de 30/11/2019, que estendeu o pagamento da verba indenizatória a todos os ocupantes de cargos comissionados do Poder Executivo Municipal, revogando o art. 2º da Lei n. 5.365/2013.

“O PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABÁ - MT: Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a verba indenizatória devida aos cargos comissionados, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, do Poder Executivo Municipal.

Parágrafo único. O valor da verba indenizatória dos cargos em comissão dar-se-á nos termos constantes do Anexo Único desta lei.

Art. 2º A verba indenizatória tem caráter compensatório ao não recebimento de diárias, adiantamentos, dentre outras despesas inerentes ao exercício dos cargos para custeio de viagens a trabalho.

Art. 3º O Vice Prefeito perceberá 60 % (sessenta por cento) sobre o valor da verba indenizatória destinada ao Prefeito, para atender as despesas decorrentes do exercício do cargo.

Art. 4º Revoga-se o art. 2º e seus parágrafos da Lei nº 5.653, de 03 de abril de 2013, a Lei nº 5.934, de 15 de maio de 2015.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 30 DE DEZEMBRO DE 2019.

EMANUEL PINHEIRO

PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO ÚNICO

<i>SIMBOLOGIA</i>	<i>VALOR</i>
<i>CGDA1</i>	<i>R\$9.000,00</i>
<i>CGDA2</i>	<i>R\$7.800,00</i>
<i>CGDA3</i>	<i>R\$5.900,00</i>
<i>CGDA4</i>	<i>R\$5.750,00</i>
<i>CGDA5</i>	<i>R\$5.300,00</i>
<i>CGDA6</i>	<i>R\$3.000,00</i>
<i>CGDA7</i>	<i>R\$2.150,00</i>
<i>CGDA8</i>	<i>R\$1.600,00</i>
<i>CGDA9</i>	<i>R\$1.100,00</i>

Analisando perçucientemente o tema, observa-se, sem maior esforço, que a questão não é nova, já foi alvo de discussão em diversos precedentes submetidos a julgamento perante esta Corte Estadual de Justiça e também no Pretório Excelso.

Em todos os casos, a conclusão foi a mesma, no sentido de que viola os princípios constitucionais da publicidade da utilização do dinheiro público, bem como da moralidade e finalidade administrativas, o indistinto pagamento de verba de gabinete em valor exagerado, assim compreendido aquele que supere 60% da remuneração do agente público beneficiário, cuja lei que instituiu a referida verba não discipline meios para determinar a finalidade e a publicidade da prestação de contas dos gastos.

Exempli gratia, este Órgão Especial, na sessão plenária do dia 10/5/2019, declarou, simetricamente ao que aqui se pretende, a inconstitucionalidade da Lei Municipal Cuiabana 5.826/2014, que previa o pagamento de verba pública de natureza indenizatória para o exercício da atividade parlamentar municipal na Câmara de Vereadores de Cuiabá.

No precedente assinalado, também de forma idêntica ao que ocorre no presente caso, os beneficiários recebiam referida verba diretamente e automaticamente na própria conta bancária, sendo também dispensados da prestação de contas.

No precedente citado, a ementa ficou assim redigida:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MÉRITO – LEI MUNICIPAL DE CUIABÁ 5.826, DE 18 DE JUNHO DE 2014 – CRIAÇÃO DE VERBA PÚBLICA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR – DISPENSA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA, FINALIDADE E RAZOABILIDADE – CONTROLE CONCENTRADO – NORMA INCONSTITUCIONAL RETIRADA DO MUNDO JURÍDICO – PEDIDO PROCEDENTE.

1. *À exceção da remuneração, qualquer outro tipo de verba pública recebida por qualquer pessoa (física ou jurídica) exige a prestação de contas da sua aplicação, conforme exegese do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o que não foi observado na Lei Municipal de Cuiabá n. 5.826, de 18/06/2014.*

2. *A regra geral é a publicidade da utilização do dinheiro público. Na espécie, a verba prevista na Lei Municipal n. 5.826/2014 seria depositada automática e diretamente na conta do membro da Câmara Municipal, sem equivalência entre o elevado valor previsto na norma questionada e as possíveis despesas extraordinárias, além de dispensar a prestação de contas, ficando claro o ganho incorporado ao patrimônio do beneficiário, conferindo à verba indenizatória a natureza de renda, o que configura burla à Constituição Federal e Estadual, e enseja à sua inconstitucionalidade material” [TJMT, ADI 1000145-66.2017.8.11.0000].*

Nessa mesma senda, o Plenário do Supremo Tribunal Federal se pronunciou no julgamento da Tutela Provisória na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.329/MT, ajuizada pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas do Estado- CONACATE com vistas à declaração da inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei n. 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso, que disciplina a criação e pagamento de verba indenizatória a agentes públicos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Na ocasião, estabeleceu-se a seguinte conclusão:

“VERBA INDENIZATÓRIA – AGENTES PÚBLICOS – FATOS ENSEJADORES – AUSÊNCIA. *O pagamento de verba indenizatória a agentes públicos pressupõe fato a ensejar ressarcimento*” [STF, ADI 6329/MT, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, j 22/5/2020, DJe n. 137, de 03/6/2020, ATA 81/2020].

O relator, acompanhado à unanimidade pelos demais ministros, sustentou, em seu judicioso voto, que a “*vaga alusão ao caráter reparatório, presente nos preceitos impugnados, sem esclarecimento das despesas ensejadoras, conduz a concluir, no campo precário e efêmero, ter-se verba remuneratória*”, o que vem de representar, portanto, a verossimilhança da pretensão esposada na inicial que autoriza a concessão liminar da antecipação dos efeitos da matéria de mérito pretendida na presente ação direta, já que os fundamentos objetivos aqui traçados são idênticos aos versados.

Idêntico pensamento foi manifestado na ocasião pelo eminente Min. Luís Roberto Barroso:

“*É fora de dúvida que, apesar da nomenclatura “indenização”, trata-se de verba remuneratória, uma vez que sequer se descreve qual o dano ou dispêndio que a referida parcela visa a compensar. [...]*”

Com efeito, a ausência de explicitação da finalidade da verba indenizatória, bem como a não exigência de prestação de contas de seu uso, indicam para uma possível incompatibilidade da norma com o texto da Constituição Federal, cuja declaração ora é analisada na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Nessa mesma esteira, compactua do entendimento aqui manifestado, a Corte Estadual de Conta, para quem, *verbis*:

“*Despesa. Verba indenizatória. Compatibilidade com o conceito de indenização.*”

1) *O pagamento de verba indenizatória pela Administração Pública somente se justifica se for compatível, em seu aspecto material, com o conceito de indenização, que consiste na reparação de eventuais decréscimos patrimoniais decorrentes de despesas custeadas pelo agente público para o exercício de sua função.*

2) *O aspecto definidor do caráter ressarcitório da verba indenizatória não pode ser apenas a denominação que a norma porventura lhe atribua, devendo-se analisar se a sua finalidade efetivamente se qualifica como indenizatória, bem como se a sua implementação cotidiana reflete o comando do legislador*” [CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL, PROC. 166340/2019, Rel. Luiz Carlos Pereira, Plenário, Acórdão n. 22/2020, j. 11/3/2020, v. u.].

A propósito, trago à colação trecho do brilhante voto exarado pelo eminente Des. Rondon Bassil Dower Filho, em caso análogo:

“*Oras, se a reparação só tem lugar quando destinada a ressarcir despesas que fogem às atividades triviais do agente político, não há como se pretender reparar por gastos ditos extravagantes condutas inseridas na missão constitucional dos vereadores!*”

Nessa toada, ainda que sob a roupagem de ‘verba indenizatória’, o certo que é o recurso financeiro instituído em favor dos legisladores da Câmara Municipal de Itiquira-MT busca complementar sua renda, equivalendo a uma verdadeira remuneração indireta.

Logo, por faltar a finalidade de ressarcir os agentes públicos por gastos assumidos com atividades não típicas ensejadoras de gastos extraordinários, é forçoso reconhecer que a verba indenizatória tratada na Lei n.º. 690/2010 – e majorada sucessivamente até a edição da Lei n.º. 973/2017 (ainda vigente) – tem nítidos contornos de remuneração, num claro desrespeito ao sistema constitucional do subsídio (art. 37, inc. XI, da CF) e aos princípios da moralidade e da finalidade (art. 37, caput, da CF, e art. 129, caput, da Const. Estad.).

Além de lastreada em fundamentos de todo ilegítimos, cumpre registrar que a criação e majoração da verba em debate geraram efeitos no mesmo período em que os diplomas legais foram editados, quando, de acordo com o princípio da anterioridade (art. 29, inc. VI, da CF), isso só devia acontecer na legislatura subsequente, dada a evidente natureza remuneratória” [TJMT, ADI 1012693-21.2020.8.11.0000, Órgão Especial, Rel. Des. RONDON BASSIL DOWER FILHO, v. u. j. 11/12/2020, DJE de 21/01/2021].

Com efeito, **é forçoso reconhecer a inconstitucionalidade material das leis impugnadas, porque indiretamente culminaram por desrespeitar o sistema constitucional do teto remuneratório [art. 37, XI, da CF] e os princípios constitucionais materiais estaduais da moralidade e da finalidade [art. 37, caput, da CF, e art. 129, caput, da CE/MT,** repelindo, pois, as aduções postas nas informações da municipalidade, para quem, os dispositivos da Constituição Estadual utilizados como parâmetros de controle de constitucionalidade *“são amplos e podem ser utilizados de fundamento tanto para declarar a inconstitucionalidade, como para reconhecer a Constitucionalidade das respectivas verbas”* [id. 70167980, p. 5].

Ainda, confira-se que as verbas indenizatórias passíveis de serem criadas e pagas, nos termos da Resolução n. 013/2006/CNJ, a exemplo da ajuda de custo, auxílio-alimentação, auxílio-moradia, diárias, auxílio-funeral, dentre outras, possuem – todas elas, sem exceção – uma finalidade específica delimitada em norma, diversamente da *“verba indenizatória”* aqui tratada, cuja razão de existir é somente *“atender as despesas decorrentes do exercício do cargo”*, de forma vaga e genérica.

Impossível, por essa mesma razão, considerar a limitação do valor indenizatório a qualquer percentual, visto que a norma ainda carecerá da demonstração da devida finalidade de custeio, que não pode se limitar simplesmente a fazer frente às despesas do exercício do cargo.

Finalmente, apesar de se sustentar nas informações da Procuradoria-Geral do Município, que a instituição dessa verba facilitou a fiscalização, atendendo ao princípio da legalidade e publicidade, o que se evidencia dos textos legais antes mencionados é justamente o contrário, na medida em que não se previu nem a causa, nem qualquer mecanismo de controle e de prestação de contas por parte dos beneficiários da verba indenizatória.

Nesses termos, é hialina a dedução inicial de que, se o escopo foi de possibilitar a fiscalização de gastos do poder público, tal intento jamais foi atingido com a redação dada às leis impugnadas.

Ante o exposto, com o parecer, ***ratifico a liminar e julgo procedente*** a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1015916-79.2020.8.11.0000, para declarar inconstitucionais, a pedido do Ministério Público, o art. 1º da Lei Municipal n. 5.653, de 03/4/2013, e art. 6.497, de 30/12/2019, todas do município de Cuiabá.

Empresto-lhes **efeitos *ex nunc***, caso haja *quórum* para a modulação de efeito, tendo em vista a presença da boa-fé dos beneficiários da verba ora considerada inconstitucional.

É como voto.

VOTOS VOGAIS

VOTO DIVERGENTE

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (VOGAL)

E. Órgão Especial.

Acompanho o Relator para o fim de declarar a inconstitucionalidade das referidas Leis, conforme por ele fundamentada.

Dirirjo tão somente, no tocante a modulação dos efeitos para o fim de declarar seja ele, ***ex tunc***.

É como voto.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 18/03/2021

 Assinado eletronicamente por: JUVENAL PEREIRA DA SILVA
31/03/2021 10:59:01
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBQMKBPFFT>
ID do documento: 81591994



PJEDBQMKBPFFT

IMPRIMIR

GERAR PDF