

Excelentíssimo Senhor **Presidente da OAB FEDERAL**

“Na República não há agente que se exclua do espaço de incidência de norma referente à gestão da coisa de todos.”

(Senhora Ministra e Professora Cármem Lúcia, na AO 1420, Supremo Tribunal Federal).

O **Instituto Observatório Político e Socioambiental**, doravante denominado simplesmente **OPS**, inscrito no CNPJ 32.649.233/0001-06, com sede e foro na Rua 08 Chácara 184-B lote 27, Vicente Pires, Taguatinga-DF, CEP 72.006-755, e endereço eletrônico [institutoops.org.br](http://institutoops.org.br) vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer a presente

### **REPRESENTAÇÃO,**

solicitando que seja ajuizada,

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE fungível em/ou ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE LIMINAR**

com fundamento nos arts. 102, I, a, §1º e 103, VII, todos da Constituição da República e Lei 9.882/1999, em face de atos normativos editados pela ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO (ALMT), e TRIBUNAL DE CONTAS DE MT (TCE MT), a respeito do pagamento de Verba Indenizatórias (VI) a Deputados Estaduais, e da negativa de acesso à informação a esse respeito, conforme será exposto no item III desta peça.

Esta petição faz-se acompanhar de documentos comprobatórios dos atos aqui impugnados, reputados ofensivos aos artigos, 1º, parágrafo único<sup>1</sup>; 5º, XXXIII<sup>2</sup>; 34, VII, d<sup>3</sup>; 37<sup>4</sup> e 70, parágrafo único<sup>5</sup> da Constituição Federal (CF).

## I – SOBRE O REPRESENTANTE

O OPS é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com atuação em âmbito nacional, que tem por missão, entre outras, auxiliar a sociedade civil na fiscalização de gastos públicos ligados a parlamentares nas esferas municipal, distrital, estadual e federal (ESTATUTO, documento 01)<sup>6</sup>

## II- Do Objeto

Em sendo assim, o OPS objetiva, por meio da presente Representação, evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultantes de norma estadual, tendente a ocultar a divulgação dos gastos realizados por parlamentares do Estado de MT, à título de verba indenizatória (malferindo princípios basilares em uma República, como os princípio da publicidade e da transparência), e, desse modo, aniquilando o dever de prestar contas da *res pública*.

---

<sup>1</sup>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:

(...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>3</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...) d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

<sup>4</sup> Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

<sup>5</sup> Art. 70

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

<sup>6</sup> Conforme Estatuto: <https://institutoops.org.br/estatuto/>

### III – DOS FATOS

#### III.1 – Retrospectiva normativa acerca da VI

Relate-se, a seguir, em ordem cronológica, como se comporta a verba em questão<sup>7</sup>, instituída, em MT, pela Lei 9.493 de 2010<sup>8</sup> (documento 02).

**Um ano após, o TCE MT proferiu Decisão em Consulta, com caráter normativo, assim:**

“5) A prestação de contas da verba indenizatória deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, **podendo, inclusive, a respectiva lei regulamentadora dispensar a apresentação de comprovantes de despesas**” (RESOLUÇÃO DE CONSULTA N.º 29/2011, **documento 03**).

Não seria de estranhar, que, após a verdadeira avenida aberta pela Corte de Contas Mato-Grossense, a VI viesse a ser deturpada em sua natureza, como será visto a seguir.

Com efeito, fixada, à época, em R\$ 15 mil reais, nos anos seguintes, a VI foi sucessivamente majorada, até chegar-se ao valor atual de R\$ 65 mil reais. Vejamos:

- aumenta o valor da verba de R\$ 15 mil para R\$ 20 mil (**LEI N° 9.626, DE 10 DE OUTUBRO DE 2011 - D.O. 10.10.11<sup>9</sup>, documento 04**);

- aumenta o valor da verba de R\$ 20 mil para R\$ 35 mil (**LEI No 9.866, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012 - D.O. 27.12.12<sup>10</sup>, documento 05**);

- **editada a primeira regulamentação** promovida pela ALMT em face da Lei 9493/10, por meio da **Resolução 3569/13 (documento 06)<sup>11</sup>**.

---

<sup>7</sup> A narrativa empreendida não trará qualquer prejuízo ao enfrentamento do tema em sede abstrata. Não é caso, portanto, de INCOGNOSCIBILIDADE, ou seja, JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS - INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. Precedente: ADI 613 DF.

<sup>8</sup> Há relatos do surgimento da verba, ainda, ao exercício de 2004, mas a norma em vigor de que se cuida decorre da Lei 9493/10.

<sup>9</sup> [http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei\\_5575.pdf](http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei_5575.pdf)

<sup>10</sup> <https://drive.google.com/open?id=10wCsZLvvgE5xAd3ELIOffSaTQQB22FGX>

<sup>11</sup> Resolução 3569, de 26 de dezembro de 2013 – “Regulamenta a concessão de Verba Indenizatória no âmbito dos órgãos do Poder Legislativo, conforme preceitua o art. 3º, da Lei 9493, de 29 de dezembro de 2010”.

-  **aumenta o valor da verba de R\$ 35 mil para R\$ 65 mil (DECRETO LEGISLATIVO Nº 42, DE 16 DE ABRIL DE 2015 - D.O. 17.04.15<sup>12</sup>. documento 07).**

- saliente-se que citado DL 42/15 foi objeto da ADI n.0077679-74.2015.8.11.0000, julgada prejudicada<sup>13</sup> pelo TJMT (Acórdão, **documento 08**), em 23.07.2015, em face da sua revogação tácita, provocada pelo surgimento da **Lei no 10.296, de 6.7.2015 (documento 09)**, que também fixou o valor da VI em R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), destinada a cobrir despesas relacionadas à função dos parlamentares, e a estendeu a outros agentes públicos<sup>14</sup>;

- em 2015, também foram expedidos a Resolução 4175, de 09 de abril de 2015, **documento 10)**<sup>15</sup>, **que revogou, expressamente, a Resolução nº 3.569, de 26 de dezembro de 2013**, e o Decreto Legislativo 47, de 18 de dezembro de 2015, **documento 11)**<sup>16</sup>.

**Não se encontrou no sítio da ALMT qualquer outra norma, além das citadas acima.**

### **III.2 – Da falta de transparência e controles, em relação ao pagamento da VI pela ALMT**

Vejamos, então, como se comportaram as normas em tela, em matéria de publicidade e prestação de contas:

#### **RESOLUÇÃO 3569/13**

“Art. 2. A indenização será concedida aos membros dos órgãos do Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso, mediante **solicitação de ressarcimento**, dirigida ao ordenador de despesas, **por meio de formulário padrão (...)**, apenso ao **quadro demonstrativo de gastos**, devidamente assinado pelo membro do Poder Legislativo.

<sup>12</sup> <http://www.al.mt.gov.br/arquivos/parlamento/verba-indenizatoria/decreto-42-2015.pdf>

<sup>13</sup> “Proposta a Ação de Inconstitucionalidade com objeto no Decreto-Legislativo, posteriormente é editada Lei Ordinária tratando da mesma matéria, antes de qualquer decisão do Tribunal, impõe-se a extinção da ADI, sem julgamento do mérito”(Ementa)..

<sup>14</sup> <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10296-2015.pdf>

<sup>15</sup>

<https://www.google.com/url?q=https://www.google.com/url?q%3Dhttp://www.al.mt.gov.br/arquivos/parlamento/verba-indenizatoria/resolucao-4175-2015.pdf%26amp;sa%3DD%26amp;ust%3D1568246207282000&sa=D&ust=1568246207306000&usg=AFQjCNE3ytY1RO7rFV9hg60nBnnsDF4qXg>

<sup>16</sup> <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/dec-47-2015.pdf>

Parágrafo 1º. **Os documentos fiscais comprobatórios dos gastos, acervo de informação, ficarão em poder do membro do Poder Legislativo requerente.**

Parágrafo 2º. **O membro do Poder Legislativo requerente assume a total responsabilidade** pela veracidade e legitimidade das informações prestadas no quadro demonstrativo dos gastos, entregue ao setor financeiro.

(...)

Art 5º

Parágrafo Único. **Cabem aos membros do Poder Legislativo os procedimentos necessários a fim de garantir o acesso às informações**, conforme preceitua a Lei Federal 12527, de 18 de novembro de 2011”.

Referida norma previu, como se vê, que a solicitação de ressarcimento fosse feita por mero formulário, anexo quadro demonstrativo, com base, supostamente, em documentos comprobatórios de gastos, que ficariam em poder do parlamentar respectivo, ao qual se transferiu, com exclusividade, o dever de, também, garantir o acesso à informação.

**Em agravo, a situação, que já era injustificável, nesse aspecto, piorou em 2015. Eliminou-se, por completo, qualquer instrumento de publicidade e prestação de contas. Vejamos:**

#### **RESOLUÇÃO Nº 4.175, DE 09 DE ABRIL DE 2015**

Art. 1º Regulamentar o pagamento de verba indenizatória seguindo os procedimentos legais, nos termos da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010.

§ 1º Não se admitirá gastos com propaganda eleitoral de qualquer espécie.

§ 2º O pagamento dessa verba indenizatória não é cumulativo.

Art. 2º A indenização será concedida aos membros dos órgãos do Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso.

Art. 3º Os valores referentes à verba indenizatória serão depositados em conta bancária dos membros dos órgãos do Poder Legislativo, especificamente para esta finalidade, em conta corrente do beneficiário.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta resolução correrão à conta do orçamento vigente de cada órgão do Poder Legislativo, suplementado se necessário.

Art. 5º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de março de 2015.

**Art. 6º Fica revogada a Resolução nº 3.569, de 26 de dezembro de 2013.**

Assembleia Legislativa do Estado, em Cuiabá, 09 de abril de 2015.

**Sobreveio o DECRETO LEGISLATIVO Nº 42, DE 16 DE ABRIL DE 2015, na mesma linha:**

Art. 1º Fica instituída a verba indenizatória aos membros dos órgãos do Poder Legislativo no valor de até R\$65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), destinada a cobrir despesas relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais.

Art. 2º Fica vedado o pagamento, aos membros dos órgãos do Poder Legislativo, de verbas referentes a:

I - auxílio moradia;

II - auxílio transporte, inclusive aeroviário;

III - verba de gabinete.

Art. 3º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de março de 2015.

**Foi, então, editada a Lei no 10.296, de 6.7.2015, que, também, nada falou de controles:**

LEI Nº 10.296, DE 06 DE JULHO DE 2015 - D.O. 07.07.15

Art. 1º Altera o Art. 1º da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010, alterado pelas Leis nºs 9.626, de 10 de outubro de 2011, e 9.866, de 27 de dezembro de 2012, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída a verba indenizatória aos membros dos órgãos do Poder Legislativo, no valor de até R\$65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), destinada a cobrir despesas relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais, com efeitos financeiros retroativos a 1º de março de 2015. (...)”

Art. 2º Altera o § 2º do Art. 1º da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010, alterado pelas Leis nºs 9.626, de 10 de outubro de 2011, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º (...) (...) § 2º Estende aos Secretários do Poder Legislativo, ao Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora, ao Consultor Técnico-Legislativo, ao Controlador Interno, ao Procurador-Geral, aos Consultores Coordenadores dos núcleos de Comissões, aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete, em efetivo exercício das atividades, a verba indenizatória no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), com efeitos financeiros retroativos a 1º de maio de 2015. (...)”

Art. 3º Acrescenta § 4º ao art. 1º da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010:

“Art. 1º (...) (...) § 4º Fica vedado o pagamento, aos membros dos órgãos do Poder Legislativo, de verbas referente a: I - auxílio moradia; II - auxílio transporte, inclusive aeroviário; III - verba de gabinete.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 06 de julho de 2015

**Após, então, é editado o Decreto Legislativo 47, de 18 de dezembro de 2015, que cria uma prestação de contas facultativa e fragilíssima, por meio de um relatório mensal:**

Adita dispositivo ao Decreto Legislativo no 42, de 17 de abril de 2015, e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no exercício da competência exclusiva a que se refere o Art. 26, inciso XXVIII, da Constituição Estadual,

D E C R E T A:

Art. 1o O parágrafo único do Art. 1o do Decreto Legislativo no 42, de 17 de abril de 2015, fica renumerado para § 1o e aditado o § 2o ao mesmo artigo com a seguinte redação:

“Art. 1o (...) § 1o (...)

§ 2o Os membros dos órgãos do Poder Legislativo a que se refere o caput deste artigo **prestarão contas do uso dos recursos por meio de relatório mensal, encaminhado à Secretaria de Orçamento e Finanças até o quinto dia útil do mês subsequente.**”

Art. 2o A Mesa Diretora expedirá norma regulamentadora contendo o modelo do relatório de que trata a modificação prevista no artigo anterior.

E qual não foi a surpresa deste representante, **NÃO HÁ INFORMAÇÕES NO PORTAL DA ALMT E EM NENHUM OUTRO LUGAR, DISPONÍVEIS AO CIDADÃO, A RESPEITO DA VI, PAGA AOS PARLAMENTARES DA ALM.**

Para piorar, pedidos de acesso à informação (**documento 12**) são respondidos com evasivas, situação incompassível com o Estado Democrático de Direito. Vejamos:

“1 – A indenização será concedida para a aquisição de bens de consumo e serviços de pessoas físicas e jurídicas, sendo seu ressarcimento solicitado ao ordenador de despesa desta Casa Legislativa.

2 – **os reembolsos decorrentes da verba indenizatória serão depositados em conta bancária do membro requerente, aberta especificamente para essa finalidade.**

3- **Os documentos fiscais comprobatórios dos gastos ficarão em poder do membro requerente. Sendo (sic) de sua total responsabilidade os gastos com sua verba indenizatória.**

4 – Caro Ouvidor deverá solicitar diretamente a cada Gabinete parlamentar pelo seu Chefe de Gabinete.

Diante do exposto, **informamos que não temos em nossos arquivos dados referentes à destinação dos gastos com a VI de cada Deputado, podendo querer obter mais esclarecimentos com a utilização da verba com os respectivos gabinete parlamentar (sic).** (Assinado pelo Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças, Mem. No 648/1/SPOF-ALMT, **documento 13**).

Ora, trata-se de prática que dificulta, deliberadamente, o controle social, além de “terceirizar” ao próprio beneficiário (retirando do ente estatal pagador) o dever de dispor dos referidos documentos comprobatórios e de divulgá-los em sua página, com transparência, de forma ativa.

Esse modo arbitrário de proceder foi denunciado pela imprensa:

**Deputados de MT têm maior verba indenizatória do Brasil, com R\$ 65 mil enquanto média nacional é de R\$ 31 mil**

**Além do salário de R\$ 25 mil, os parlamentares recebem verbas complementares para custeio. A maior delas é a verba indenizatória, que subiu mais de 300% entre 2010 e 2015.**

Um deputado estadual de Mato Grosso pode custar R\$ 94 mil por mês só de salário, verba indenizatória e ajuda de custo, além de ter direito a carros, combustível e passagens áreas e de ônibus.

(...) Além disso, os parlamentares recebem verbas complementares para custeio. A maior delas é a verba indenizatória, que subiu mais de 300% entre 2010 e 2015.

(...) Em delação premiada, no ano de 2017, o ex-governador Silval Barbosa chegou a afirmar que os sucessivos aumentos da verba indenizatória foram usados para institucionalizar uma espécie de mensalinho para deputados aprovarem pautas do governo. Hoje os deputados justificam que o estado é grande e que há necessidade do dinheiro para exercer a função parlamentar, visitando regiões.

(...) o portal da transparência da Assembleia Legislativa trazia os nomes e quanto cada deputado gastava da verba indenizatória. Já em abril **o sistema mudou e traz apenas números, sem identificar o deputado.**

O procurador da Assembleia Legislativa, Grhegory Moreira Maia, afirmou que compete a cada parlamentar comprovar o direito ao recebimento da verba indenizatória.

“A regra é transparente. **Cabe a cada cidadão cobrar de seu parlamentar**”, afirmou o procurador.

Segundo ele, atualmente, amparado na legislação, **cada deputado estadual tem a prerrogativa de mostrar, ou não, em que foram gastos os R\$ 65 mil a que tem direito.**

“Compete a cada parlamentar fazer o arquivo e a discriminação de suas despesas.”, explicou.

O procurador destacou o fato porque, segundo ele, compete a cada gabinete estipular a forma de prestação de contas da verba indenizatória. “Não assim fazendo, eles devem ter no mínimo a apresentação de um relatório que comprove as suas atividades para confirmar aquele recebimento. Hoje em dia deve ser feito dessa forma”, disse Grhegory<sup>17</sup>.

Impossível aceitar passivamente tamanho desrespeito, diante do notório estado de fragilidade do cidadão em face dos mecanismos de Poder,

---

<sup>17</sup> <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/05/18/deputados-de-mt-tem-maior-verba-indenizatoria-do-brasil-com-r-65-mil-enquanto-media-nacional-e-de-r-31-mil.ghtml>



notadamente, daqueles que se pretendem furtar à transparência, daí porque condicionar, no caso em tela, a informação devida a requerimento a ser deferido pelo Parlamentar beneficiário, ao seu bel-prazer, é expor o cidadão, altamente vulnerável, a constrangimento, intimidações, retaliações e ameaças, cerceando, à toda evidência, a sua cidadania.

Nesse sentido, é leitura obrigatória o trabalho de pesquisa intitulado *Identidade Revelada: entraves na busca por informação Pública no Brasil*<sup>18</sup>, promovido pela Artigo 19, ao comprovar que não só correm riscos pessoais os solicitantes de informações, como até mesmo o processo de oferecimento e a qualidade dessas informações é vítima desse procedimento:

“existe um considerável risco de discriminação no provimento de informações públicas em decorrência da identidade do solicitante (seu setor profissional, seu gênero, etc.)

(...) a não-proteção das identidades de quem a busca pode representar risco de intimidações ou retaliações capazes de desencorajar o uso dos mecanismos de acesso. A ARTIGO 19, que recebe constantemente dúvidas e pedidos de ajuda de requerentes de informação, já teve contato com casos nos quais a/o requerente sustentava que sua identidade suscitou reticência do órgão em prover a informação; também foram relatados casos nos quais a pessoa fora constrangida ou intimidada em decorrência de sua identidade nominal, atividade profissional ou envolvimento político em causas como combate a corrupção e defesa de direitos humanos.

Os casos apresentados (...) tratam de diversos tipos de violação ao direito de acesso ligadas à identidade do requerente: constrangimentos, intimidações, descumprimento dos procedimentos da LAI, tratamento desigual por parte dos servidores, entre outros. Eles demonstram que quando a identidade e os dados pessoais do requerente de informações são amplamente conhecidos pelos servidores públicos, há de fato um risco de que o acesso à informação seja prejudicado”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Segundo a publicação, a identificação do requerente também é motivo de preocupação fora do Brasil. Um caso que exemplifica essa realidade é o do jornalista eslovaco Jan Kuciak, **assassinado junto com sua esposa**. Kuciak investigava secretamente os desvios de dinheiro público supostamente cometidos por um grupo mafioso italiano infiltrado na Eslováquia e fazia amplo uso da lei de acesso à informação de seu país para conseguir os dados necessários à sua investigação. Segundo presume o editor do jornal onde Kuciak trabalhava, seus dados pessoais foram vazados por algum dos servidores do governo e chegaram nas mãos dos criminosos, que, temendo que ele pudesse chegar às informações que os incriminavam, teriam determinado seu assassinato.

<sup>19</sup> <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2018/05/Identidade-Revelada-%e2%80%93-entraves-na-busca-por-informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-no-Brasil.pdf>

Não fosse isso suficiente a demonstrar o desrespeito aos cidadãos, a frouxidão de controles, no caso, é patente, bastando compulsar o singelo requerimento para recebimento de tão vultosa cifra (**documento 14**)<sup>20</sup>

#### **IV-DO CABIMENTO DA ADI OU SEU RECEBIMENTO COMO ADPF**

É chegado o momento, então, de enfrentar a sujeição da malsinada Resolução de Consulta 29/11 TCE MT e das normas da ALMT em referência, ao controle exercido pelo Egrégio STF, **a fim de corrigir, de forma definitiva e eficaz, suas distorções, em despreço à CF e aos preceitos fundamentais dela decorrentes**<sup>21</sup>.

Por primeiro, segundo o STF, na ADI 1691/DF, as Decisões de TCs, proferidas em Consulta, são atos normativos e como tais se submetem a controle abstrato. Semelhante entendimento deve ser aplicado, então, à RESOLUÇÃO DE CONSULTA N.º 29/2011, proferida pelo TCE MT, que se revela, incompreensível, na verdade, um verdadeiro desserviço, mormente quando acabou por beneficiar, em causa própria, seus membros, igualmente recebedores da controvertida VI, paga aos parlamentares<sup>22</sup>.

Por segundo, a considerar que as normas em tela, notadamente o DL 47/15, são atos legislativos, nos termos da Constituição Federal, art 59, VII, a questão deve ser enfrentada por ADI, sendo possível o controle concentrado.

Nesse sentido, é relevante trazer à discussão a doutrina do Eminentíssimo Ministro e professor, Alexandre de Moraes:

“O objeto das ações diretas de inconstitucionalidade genérica, além das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo

---

<sup>20</sup> São citadas as Leis nº 9.493 de 29 de dezembro de 2010, Lei nº 9.626 de 10 de outubro de 2011, Lei nº 9.866 de 27 de dezembro de 2012, Lei nº 10.021 de 20 de dezembro de 2013 e Decreto Legislativo N.º 42 de 16 de abril de 2015, este que, como já se relatou, foi até considerado revogado. Quanto à Lei 10021//13, não se aplica aos parlamentares, pois trata de VI, no valor de R\$ 6 e R\$ 4 mil, paga à classe de servidores, que indica.

<sup>21</sup> Art. 102, Parágrafo 1º: *"a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei"*

<sup>22</sup> Em muito boa hora, contudo, a mesma sociedade civil, constantemente subestimada, questionou referidos pagamentos, por meio de Ação Popular, após pedido de acesso à informação, por meio do qual se confirmou que Conselheiros do TCE MT e Procuradores do MP junto ao mesmo tribunal, à revelia da simetria constitucional com o Poder Judiciário e Ministério Público Estadual, se autoestenderam a VI paga aos parlamentares de MT, sem obediência ao teto, o que lhes permite receber líquido, ao mês, mais de R\$ 60 mil reais. <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/06/24/entidade-pede-suspensao-de-pagamento-de-gratificacoes-aos-conselheiros-e-membros-do-tce-mt.ghtml>

normativo. Assim, quando a circunstância evidenciar que o ato encerra um dever-ser e veicula, em seu conteúdo, enquanto manifestação subordinante de vontade, uma prescrição destinada a ser cumprida pelos órgãos destinatários, deverá ser considerado, para efeito de controle de constitucionalidade, como ato normativo.

Isso não impede, porém, o controle abstrato de constitucionalidade dos decretos autônomos (por exemplo: CF, art. 84, incisos VI e XII) ou, ainda, dos decretos que tenham extravasado o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei.

Desta forma, absolutamente possível ao Supremo Tribunal Federal analisar a constitucionalidade ou não de uma emenda constitucional, de forma a verificar se o legislador—reformador respeitou os parâmetros fixados no art. 60 da Constituição Federal para alteração constitucional. Consideram-se atos normativos, por exemplo, a resolução administrativa dos Tribunais de Justiça, bem como deliberações administrativas de outros órgãos do Poder Judiciário, inclusive dos Tribunais Regionais do Trabalho,

Ainda no conceito de atos normativos, encontram-se os atos estatais de conteúdo meramente derogatório, como as resoluções administrativas, desde que incidam sobre atos de caráter normativo, revelando-se, pois, objeto idôneo para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.” (Direito Constitucional, 32. ed., São Paulo, Atlas, 2016, - negritei)

Nessa toada, invoca-se, o precedente do TJMT, que, ao se manifestar a respeito do cabimento de ADI em face do DL 42/15, entendeu:

No caso concreto, o decreto legislativo impugnado foi expedido no exercício de competência exclusiva concedida – diretamente – pela Constituição do Estado de Mato Grosso à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 26, inc. XXVIII

...

Nessa senda, tendo o Decreto Legislativo nº 42/2015 fundamento de validade na própria Constituição do Estado de Mato Grosso, equipara-se à lei ordinária em sentido material, sendo, por conseguinte, passível de controle concentrado de constitucionalidade” (DES. PAULO DA CUNHA, ADI Nº 77679/2015).

Assim, não só é possível, como é devido discutir-se a constitucionalidade, não apenas, do art. 1º, do DL 47/15, que criou débil prestação de contas, por meio de relatórios, ofendendo o art 37 (publicidade) e art. 70 da CF, como da Lei 10.296, de 6.7.2015, malferindo a razoabilidade e proporcionalidade, em que pese tenha sido considerada constitucional pelo TJMT.

Saliente-se que, na ADI 3659, o STF assentou sua competência “para dar a palavra final”, mesmo diante de um julgamento, também em ADI, proferido por Corte de Justiça local<sup>23</sup>:

Lado outro, caso não se considere cabível a ADI, em referência, o objeto pretendido (ao menos em face das normas da ALMT, bem como, o indigitado Mem. No 648/1/SPOF-ALMT, assinado pelo Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças da ALMT) circunscreve-se, plenamente, à Lei 9882/99, *verbis*:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; (Vide ADIN 2.231-8, de 2000)

Trata-se, a um só tempo, de ato normativo estadual e ato praticado em função administrativa, configurado nas sucessivas violações ao controle cívico que se tenta empreender em MT, a exemplo da negativa contumaz da ALMT em fornecer, de forma ativa e/ou imediatamente, todas as informações necessárias à fiscalização da VI, paga aos Parlamentares estaduais.

Inequívoca, assim, a violação a preceito fundamental da maior envergadura, como são os fundamentos e objetivos da República, “Título I” da Constituição, de modo a garantir o pleno gozo dos direitos e garantias fundamentais individuais, coletivos, políticos e sociais.

Enfrentando concretamente hipótese semelhante, o Sr Min. GILMAR MENDES defendeu (ADPF 87-MC, decisão de 31/03/2006) não haver óbice para que se analise, em condições especiais, a constitucionalidade de atos regulamentares em face da Constituição, pois a questão constitucional,

---

<sup>23</sup> Já na RCL 383, DJ de 21/5/1993, o notável Ministro Moreira Alves deixara assentado que: “Ora, na hipótese de não interposição do recurso extraordinário (ou de não oferecimento de reclamação como acima observei), e se a decisão do Tribunal de Justiça, na ação direta, for pela sua improcedência – o que vale dizer que a lei municipal ou estadual foi tida como constitucional –, embora tenha ela também eficácia erga omnes, essa eficácia se restringe ao âmbito da Constituição estadual, o que não implicará que não possa ter sua inconstitucionalidade declarada, em controle difuso ou em controle concentrado (perante esta Corte, se se tratar de lei estadual), em face da Constituição federal, inclusive com base nos mesmos princípios que serviram para a reprodução. E isso se explica, não só porque a causa petendi (inconstitucionalidade em face da Constituição federal, e não da Constituição estadual) é outra, como também por ter a decisão desta Corte eficácia erga omnes nacional, impondo-se, portanto, aos Estados.

muitas vezes, é posta de forma tal que se afigura possível a ofensa aos postulados da legalidade e da independência e separação de poderes, os quais merecem proteção da Corte Suprema<sup>24</sup>.

Por isso, a questão ora posta em discussão pode ser enfrentada por meio do ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, objetivando, assim, evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de atos normativos ou não, inclusive, de efeitos concretos ou singulares.

Nessa toada, o ato do Poder Público, para fins de cabimento de ADPF, sequer precisa ter natureza normativa, bastando que emane do Poder Público e que seja apto a lesar o núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de sentido de essencialidade para a manutenção da ordem constitucional estabelecida.

Invocando, novamente, o Senhor Min. Gilmar Mendes, em seu voto na ADPF 33 (DJ 06.08.2004), leia-se:

[...] nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assenta na ordem constitucional, mas também a disposição que confira densidade normativa ou significado específico a esse princípio. *Tendo* em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um *conceito* extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.

---

<sup>24</sup> Tem sido cada vez mais frequente a defesa da tese de que, para a atual jurisprudência do STF, o critério capaz de delimitar o objeto do controle abstrato de constitucionalidade — a partir do julgamento da **ADInMC 4.048-DF** (Pleno do STF, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE, 22 ago. 2008) — não mais se restringe à generalidade e abstração, mas o potencial de a lei ou ato normativo inovar na ordem jurídica, com força prospectiva: **CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA**. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. **Nessa mesma linha**, está a fixação de gratificação por **ato interno** de tribunal, matéria atinente à remuneração de agentes públicos em geral, sujeita ao domínio normativo da lei em sentido estrito, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal a considera inconstitucional (ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.6.2003; ADI 1.776/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 8.10.2014; ADI 3.202/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 21.5.2014; ADIs 2.104/DF e 662/MG, Rel. Min. Eros Grau, DJe 22.2.2018 e 10.11.2006, entre outros julgados). **Por isso, na hipótese presente, não se está diante de discussão, circunscrita ao questionamento se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, praticando ilegalidade, mas de reconhecer que, no vácuo da legislação, seus artigos questionados encerram controvérsia constitucional objetiva.**

Na mesma esteira, José Afonso da Silva aduz serem preceitos fundamentais “*além dos princípios fundamentais, todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional*”<sup>25</sup>.

De qualquer forma, para o conhecimento da ADPF, necessária é a demonstração da lesão a preceito fundamental por ato do poder público, sem que exista outro meio **eficaz** de impugnação<sup>26</sup>:

“Considerando que a decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingi-los. É por esse fundamento que merece adesão a posição intermediária e melhor, que vem conquistando a doutrina e a jurisprudência, no sentido de que, tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Isso porque, embora seja possível imaginar exceções pontuais, os efeitos da atuação judicial nas vias ordinárias limitam-se, como regra, às partes”<sup>27</sup>.

No mesmo sentido,

"Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, tal como assinalado, o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva. Nessas hipóteses, ante à inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem capazes, a mais das vezes, de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma pletera de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do Supremo Tribunal Federal”<sup>28</sup>.

A jurisprudência do STF tem indicado evolução quanto ao princípio da subsidiariedade:

“ (...) A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade,

---

<sup>25</sup> In Curso de Direito Constitucional Positivo. 13ª edição, Ed. Malheiros. 1997.

<sup>26</sup> Vide o art. 4.º-§1.º da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, ao impor, para o conhecimento da ADPF, a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade).

<sup>27</sup> 8BARROSO, Luiz Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo, Ed. Saraiva, 2012. Pag. 218

<sup>28</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: Demonstração de inexistência de outro meio eficaz. In Revista Jurídica Virtual do Palácio do Planalto, nº. 13, 200. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1025/1009>. Acesso em: 28maio2018.

pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à argüição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional. - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da argüição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado” (ADPF nº. 17, Relator Eminentíssimo Ministro Celso de Mello).

[...] tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da argüição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a argüição de descumprimento. Em sentido *contrário*, não sendo admitida a utilização de ações diretas de *constitucionalidade* ou de inconstitucionalidade — isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata — , há de se entender possível a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental.

(...)

Da mesma forma, controvérsias concretas fundadas na eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo podem dar ensejo a uma plethora de demandas, insolúveis no âmbito dos processos objetivos.

Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da *argüição* de descumprimento de preceito fundamental. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se inteiramente aplicável a argüição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações ordinárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma plethora de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias. [STF. ADPF 79-MC. Relator: Min. Cezar Peluso. DJU, 04 ago. 2005.]

**Com efeito, não cabendo ADI, não haveria qualquer meio eficaz tendente a barrar, de pronto, a atuação arbitrária, patrocinada pela ALMT, que tem condenado o cidadão Mato-Grossense à cegueira cívica dos atos por ela praticados, toda vez que aquela paga, mensalmente, a VI a parlamentares estaduais, sem propiciar a transparência ativa, ou**

**quando se esquivava de responder os pedidos de acesso à informação, o que por si só já é capaz de redundar em centenas ou milhares de ações individuais, para a obtenção do mesmo efeito que uma só ação, a ADPF, pode objetivar.**

Assim, é “possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do Poder Público, nas hipóteses em que, em razão da relevância da matéria, a adoção da via ordinária acarrete danos de difícil reparação à ordem jurídica. (...). Ressalte-se que a fórmula da relevância do interesse público, para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão), está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro.” – (ADPF 76/TO, decisão monocrática de 13/02/2006, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 20/02/2006).

Roga-se, desse modo, que se leve em conta o fato de se estar diante de controvérsia do mais alto valor para a sociedade, como se esmiuçará no tópico a seguir, e cujo enquadramento da hipótese revela-se complexo, **sendo cabível o pedido alternativo**<sup>29</sup>.

## **V - DOS FUNDAMENTOS DA INCONSTITUCIONALIDADE/VIOLAÇÃO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

**V. 1 – Violação aos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade. Incompatibilidade com a Lei de Acesso à Informação e ao Código de Defesa do Usuário do Serviço Público**

**– DO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE FORNECER AS INFORMAÇÕES SOLICITADAS, DIRETAMENTE**

---

<sup>29</sup> Por exemplo, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 132, relatada pelo Eminentíssimo Ministro Ayres Brito, em que se conheceu a ADPF como Ação Direta de Inconstitucionalidade em decorrência do pedido subsidiário. Vide, também, ADPF-QO 72 e ADPF 17.



Ora, é sabido que o agente público<sup>30</sup> não se confunde com o órgão público, enfim, o ente administrativo pagador e responsável por bem informar à população.

“Órgãos públicos – São centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

(...) Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário, colocados no ápice da pirâmide governamental (...).

Agentes públicos – São todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente do exercício de algumas funções estatais (...)

Agentes Políticos; são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões (...). Nesta categoria, encontram-se (...) os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores)”<sup>31</sup>

**Com efeito, sendo a Assembleia Legislativa de MT, no exercício da função administrativa, a destinatária dos arts 5º e 37 da CF, não pode furtar-se a eles, delegando referida atribuição aos Parlamentares, pessoas físicas:**

“Art. 5 (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos **órgãos públicos** informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

(...)

Art. 37. **A administração pública** direta e indireta **de qualquer dos Poderes** da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte”.

Não é à toa, também, que a LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) destina-se, inquestionavelmente, aos entes públicos, como seus obrigados, primariamente:

---

<sup>30</sup> Ver o conceito legal de agentes público na **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei 8.429/92), art. 2º: “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

<sup>31</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo:Malheiros Editores, 19ª edição, 1994, pp 63-74.

Art 1º. **Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados** pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei:**

I - **os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes** Executivo, **Legislativo**, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

(...)

Art. 5º **É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.**

Art. 6º **Cabe aos órgãos e entidades do poder público**, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

(...)

Art. 8º **É dever dos órgãos e entidades públicas** promover, **independentemente de requerimentos**, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral **por eles produzidas ou custodiadas**.

(...)

Art. 11. **O órgão ou entidade pública** deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

Dessa forma,

- a Lei 10296/15, ao aumentar a referida VI, sem qualquer referência a controles ou a sua publicidade;

- o DL 47/15, ao aludir ao dever de prestar contas por meio de um relatório mensal, e

- o Mem. No 648/1/SPOF-ALMT, ao negar a oferta direta das informações solicitadas pelo cidadão,

**Têm em comum o fato de se atribuir, ao membro do Poder Legislativo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, o imenso poder de, em última análise, controlar o necessário acesso às informações e a sua divulgação, bem assim à sua prestação de contas.**

Não fosse isso, a referida práxis Mato-Grossense, apesar de parecer irrelevante, aos menos avisados, concede ao Parlamentar, especificamente envolvido, a deliberação de interesse coletivo, tratando-se, assim, de um favorecimento pessoal, **o que não se coaduna com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.**

Em reforço a tudo o que se falou até o momento, o recente Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, Lei 13460/17, remarca, em linha de coincidência, o direito ao acesso à informação, assim:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 2º (...) Parágrafo único. O acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

## **– DA FORMA E DO CONTEÚDO DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS DEVIDAS**

Inequívoco, assim, que a ALMT, como a Administração Pública em geral, tem o dever constitucional de fornecer todas as informações necessárias a respeito do pagamento de salários, subsídios, remunerações e quaisquer valores pagos com recursos públicos (incluídas as verbas indenizatórias), em toda a sua extensão.

Nesse diapasão, a jurisprudência do STF é coesa:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos,

sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. **As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.** 3. Ordem concedida. MS 28178.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÕES N.ºs 151/2012 e 215/2015, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DIVULGAÇÃO DE REMUNERAÇÃO. 1. Não há violação à intimidade ou à vida privada na divulgação nominal e pormenorizada da remuneração de magistrados, pois os dados são de interesse público e a transparência se impõe. Precedentes. 2. A jurisprudência do STF entende prevalecer, no caso, o princípio da publicidade administrativa, que concretiza a República como forma de governo. 3. Pedido julgado improcedente. AÇÃO ORIGINÁRIA 2.367 DISTRITO FEDERAL

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652777, decidiu, por unanimidade, que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, do nome de servidores e dos valores dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

A questão teve repercussão geral reconhecida em setembro de 2011.

(...)

O relator do caso, ministro Teori Zavascki, votou pelo provimento do recurso. Segundo o ministro, no julgamento da Suspensão de Segurança (SS) 3902, o Plenário já havia se manifestado em relação ao mesmo sítio eletrônico mantido pelo município de São Paulo. Na ocasião, a publicação do nome dos servidores e os valores de seus respectivos vencimentos brutos foi considerada “plenamente legítima” pelos ministros.

O ministro salientou que, após esse precedente, sobreveio a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a qual, de acordo com o relator, chancela o entendimento do STF.

[ARE 652777](#)

Em linha de coincidência, dispõe a LAI:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

**II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;**

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, **entre outros**, os direitos de obter:

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

(...)

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, **incluindo prestações de contas** relativas a exercícios anteriores.

(...)

Art. 8º.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

(...)

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

Analogamente, a publicidade a que está submetida a ALMT refere-se não só à parcela dos recursos públicos transferidos e recebidos, mas à **sua destinação**, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigados os beneficiários (art 2º, parágrafo único).

Recorde-se, ademais, que citada LAI, ao conferir a obrigação aos órgãos públicos de criar/alimentar site eletrônico, para divulgação de informações de interesse público, não incorre em qualquer excesso, antes visa densificar o princípio da publicidade, consoante se pode extrair do precedente abaixo:

Lei federal 9.755/1998. Autorização para que o TCU crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. (...) O sítio eletrônico gerenciado pelo TCU tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da Federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados. (...) **A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do poder público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública** (art. 37, *caput*, CF/1988). [ADI 2.198, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-4-2013, P, DJE de 19-8-2013.]

Patente, portanto, que a só existência de Relatórios (DL 47/15) sem a correspondente transposição das informações a respeito na página da ALMT vulnera o princípio fundamental da publicidade, inserto nos artigos 5º, XXXIII<sup>32</sup> e 37<sup>33</sup> da Constituição Federal, na medida em que mitiga a transparência e a divulgação dos gastos estaduais com verbas indenizatórias a Parlamentares de MT, criando obstáculos, ao controle cidadão, em contrariedade, ainda, à LAI.

## V.II- Violação aos valores em se funda o Estado Democrático de Direito e a República Federativa do Brasil

- **REPÚBLICA. DEMOCRACIA. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.** Do Direito Fundamental a um Governo honesto. *Accountability*.

A nossa Constituição, já no seu artigo 1º, parágrafo único, expressa que a República Federativa, constitui-se em Estado Democrático de Direito, onde todo o poder emana do povo.

É esta a base do nosso Constitucionalismo, cuja força deve harmonizar-se com uma nova compreensão hermenêutica, que transcenda e irradie esses valores fundamentais, alojados na cidadania democrática, ativa e, portanto, protagonista do bem comum e dos valores da sociedade.

Dessa forma, cidadão não é súdito, mas sujeito de Direitos, que não podem ser desprezados pelos membros de Poder, indiferentes a valores estruturantes de nosso Estado Democrático de Direito, que se funda na soberania popular, impondo a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, com vistas à eficácia dos direitos fundamentais<sup>34</sup>. Por sua vez, esses são compreendidos como direitos públicos subjetivos, contidos na Constituição, com a finalidade de limitar o próprio exercício do poder estatal.

---

<sup>32</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>33</sup> Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

<sup>34</sup> José Afonso da Silva, *in* O Estado Democrático de Direito:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>

É conhecida a teoria que inclui a o direito à democracia, o direito à informação<sup>35</sup> e o direito ao pluralismo na quarta geração dos direitos fundamentais, ao tempo em que se observa o surgimento de novas dimensões desses direitos, num processo evolutivo e complementar, o que serve para reafirmar a sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional.

Não e por acaso, então, que o STF **reconheceu ao povo o direito fundamental a um governo honesto**, que se aplica, totalmente, ao presente:

“a concepção republicana de poder mostra-se absolutamente incompatível com qualquer prática governamental tendente a restaurar a inaceitável teoria do Estado patrimonial.

Com o objetivo de proteger valores fundamentais, Senhor Presidente, tais como se qualificam aqueles consagrados nos princípios da transparência, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, **o sistema constitucional instituiu normas e estabeleceu diretrizes destinadas a obstar práticas que culminem por patrimonializar o poder governamental, convertendo-o, em razão de uma inadmissível inversão dos postulados republicanos, em verdadeira “res domestica”, degradando-o, assim, à condição subalterna de instrumento de mera dominação do Estado, vocacionado não a servir ao interesse público e ao bem comum, mas, antes, a atuar como incompreensível e inaceitável meio de satisfazer conveniências e ambições pessoais e de realizar aspirações governamentais e partidárias.**

Daí a reflexão doutrinária, impregnada de acentuado componente filosófico, que examina o pensamento democrático à luz das grandes dicotomias, como, por exemplo, aquela pertinente à dualidade público/privado, subjacente à ideia mesma de que o respeito, pelos indivíduos, aos limites que definem o domínio público de atuação do Estado, separando-o, de modo nítido, do espaço meramente privado, qualifica-se como pressuposto necessário ao exercício da cidadania e do pluralismo político, que representam, enquanto categorias essenciais que são (pois dão ênfase à prática da igualdade, do diálogo, da tolerância e da liberdade), alguns dos fundamentos em que se estrutura, em nosso sistema institucional, o Estado republicano e democrático (CF, art. 1º, incisos II e V).

Cabe preservar, desse modo, as relações que os conceitos de espaço público e de espaço privado guardam entre si, para que tais noções não se deformem nem provoquem a subversão dos fins ético-jurídicos visados pelo legislador constituinte.

A gravidade da corrupção governamental, **notadamente aquela praticada no Parlamento** da República, evidencia-se pelas múltiplas consequências que dela decorrem, tanto aquelas que se projetam no plano da criminalidade oficial quanto as que se revelam na esfera civil (afinal o ato de corrupção traduz um gesto de improbidade administrativa) e, também, no âmbito político-institucional, na medida em que a percepção de vantagens indevidas

---

<sup>35</sup> Recorde-se que a LAI, em seu art. 21, afirma **que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.**



representa um ilícito constitucional, pois, segundo prescreve o art. 55, § 1º, da Constituição, a percepção de vantagens indevidas revela um ato atentatório ao decoro parlamentar, apto, por si só, a legitimar a perda do mandato legislativo, independentemente de prévia condenação criminal. A ordem jurídica, Senhor Presidente, não pode permanecer indiferente a condutas de membros do Congresso Nacional – ou de quaisquer outras autoridades da República – que hajam incidido em censuráveis desvios éticos e em reprováveis transgressões criminosas no desempenho da elevada função de representação política do Povo brasileiro<sup>36</sup>.

É nesse contexto, de construção e reafirmação do nosso Estado democrático, cuja referência só pode ser a de um governo probo, que se insere a utilização do termo *accountability*,<sup>37</sup> justamente, para designar, desde “o dever de prestar contas” à “responsabilização” e “sanção” pelas irregularidades encontradas, visando, assim, adequar os atos administrativos com os princípios e deveres da administração pública prescritos no novo diploma constitucional:

“Estamos, pois, diante do princípio constitucional da obrigatoriedade da prestação de contas, uma das facetas da chamada “Accountability” , norma de enorme significado no direito comparado e largamente observada nas grandes democracias modernas. Norma da qual nossa Constituição não se afastou. Ao contrário, o princípio da prestação de contas foi elevado pelo texto constitucional de 1988 à condição de princípio constitucional sensível, isto é, um daqueles princípios cuja inobservância pode conduzir à prática, pelo poder central, da mais grave e violenta medida políticoadministrativa admissível em uma federação - a intervenção federal no estado-membro.” (BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral, Rec. 33296/08, Relator: Ministro Joaquim Barbosa)

“...princípio da *accountability*, **do qual os tribunais de contas constituem expressão de alta envergadura**. Trata-se, como todos sabemos, da materialização da função de controle, ou seja, do princípio dos *checks and balances*, que constituem um dos elementos fundamentais da organização do Estado brasileiro, a tal ponto que o eventual descumprimento do dever de prestar contas no âmbito dos estados pode levar a União a decretar a mais grave das medidas cabíveis em um Estado federal: a intervenção federal (art. 34, VII, d, Constituição de 1988)”. (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, MS 25181/05. Relator: Ministro Joaquim Barbosa)

---

<sup>36</sup> v. Informativo 818, Inq 3.983/DF, VOTO DO MINISTRO CELSO DE MELLO. Disponível: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo822.htm>

<sup>37</sup> *Accountability* segundo os Ministros dos Tribunais Superiores do Judiciário Brasileiro, por Luís Gustavo Henrique Augusto e Maíra Martinelli Rizzardi, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cef347a99ab5be36>

## - NECESSÁRIA PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALTA DE RAZOABILIDADE

Corroborando essa “tendência” doutrinária e jurisprudencial, relacionada com o título em epígrafe, recente decisão do TJ MT, quando tratou de analisar a extensão de vantagens semelhantes aos vereadores de Cuiabá, decidindo, em liminar, pela **inconstitucionalidade** de tais práticas (ADI nº. 1000145-66.2017.8.11.0000, **documento 15**).

Discutiu-se, no precedente citado, a constitucionalidade de Lei Municipal, que pretendia pagar verba indenizatória aos Vereadores da Câmara Municipal de Cuiabá **no valor de R\$ 15 mil**. Em seu voto, a **Desembargadora relatora enfatizou o valor bastante expressivo da verba indenizatória; a ausência de prestação de contas, o que dificulta a fiscalização do uso da verba pública, contrariamente ao que determina o artigo 70 da CF<sup>38</sup>, e a violação aos princípios constitucionais da moralidade, finalidade, razoabilidade, publicidade e transparência.<sup>39</sup>**

Alguns trechos são relevantes:

*Para caracterizar a natureza indenizatória da verba, é necessário deixar evidente quais as despesas a serem realizadas pelos beneficiários do recurso recebido. Todavia, a lei objurgada dispensa a obrigatoriedade de apresentação de documento fiscal comprobatório das despesas, o que, por si só, afronta todos os princípios acima relacionados.*

*Nesse sentido, ainda que a Lei Municipal (...), instituidora da verba indenizatória seja silente em relação à obrigatoriedade de prestação de contas ou, ainda, que restrinja essa formalidade à apresentação de relatório de atividades, não há como desincumbir a pessoa do ônus de apresentar documentos hábeis comprobatórios das referidas despesas, que é a forma adequada e transparente de se prestar contas de verba custeada com recurso público.*

*Isso significa que, na espécie, se a verba for depositada automática e diretamente na conta do membro da Câmara Municipal, não havendo equivalência entre o elevado valor previsto na norma questionada e as possíveis despesas*

---

<sup>38</sup>Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>39</sup> <http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticiaImprensa/file/2019/05%20-%20Maio/10%20-%20Voto%20verba%20indenizatoria.pdf>

*extraordinárias, e, ainda, não havendo prestação de contas no sentido de ficar demonstrado se, de fato, houve os gastos inerentes às atividades das funções (...) não há se falar em ressarcimento, ficando claro que a Lei (...) exprime ganho incorporado ao patrimônio do beneficiário, conferindo à verba indenizatória a natureza de renda, o que não se pode admitir.*

**No dia 12/09/19, recurso interposto ao referido julgado foi desprovido, confirmando-se a decisão transcrita, mas não há acórdão, ainda, publicado.**

Insista-se, assim, por enfatizar que do mesmo modo como se afirmou no tópico precedente, é impossível “terceirizar” a responsabilidade pela guarda de documentos, prestação de contas e seus efeitos, como quer pretender a ALMT, retirando do ordenador e da própria Assembleia as responsabilidades cabíveis.

**Outra alternativa não há senão a de considerar, assim, que a ALMT, por meio do DL 47/15, ao criar um arremedo de prestação de contas, na qual se coloca o ordenador da despesa, na qualidade de figurante, e o parlamentar, como protagonista e depositário dos documentos, que deveriam servir de baliza à consulta pública, obviamente, viola preceitos fundamentais constantes dos artigos, 1º, parágrafo único; 34, VII, d; 37 e 70, parágrafo único da Constituição Federal.**

Inevitável, também, concluir que tal qual a lei disciplinadora da VI para Vereadores, vista anteriormente, a Lei no 10.296/15<sup>40</sup>, que aumentou os valores da VI nos patamares atuais aos Deputados Estaduais, sem aludir à prestação de contas, viola a CF, como acertadamente defendeu essa r. OAB, Seccional em MT.

Contudo, outra foi a decisão do TJMT, que julgou improcedente a ação, declarando a norma constitucional e sem, ainda, se deter aos debates acalorados sobre questões outras, como o controle, a fiscalização e a prestação de contas desses recursos (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE No 96397/2015<sup>41</sup>, **documento 16**). Mesmo

---

<sup>40</sup> Dita norma prevê o pagamento de verba indenizatória a Parlamentares de MT, no valor de R\$ 65 mil reais, além de contemplar outros agentes públicos que indica, com o valor de R\$ 6 mil reais.

<sup>41</sup> Vide a singeleza da ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI No 10.296/2015 – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO – VICIO FORMAL INOCORRÊNCIA – 1. CONTROLE ABSTRATO DE NORMA ORÇAMENTÁRIA – VIABILIDADE – PRECEDENTES DO STF - 2. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR – OFENSA REFLEXA - 3. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE AFRONTA DE DISPOSITIVO – PETIÇÃO APRESENTADA COM PARADIGMA - COGNIÇÃO AMPLA DO TRIBUNAL PARA REALIZAÇÃO DO COTEJO – IMPUGNAÇÃO MATERIAL – VICIO MATERIAL NÃO VISLUMBRADO - MAJORAÇÃO DA VERBA INDENIZATÓRIA CONCEDIDA

assim, apesar de extensa, a transcrição é relevante, pois corroborará os argumentos deste Representante:

“Há um vácuo e, no caso, a verba indenizatória ficou em aberto. E outro ponto digno de registro é que, também, **não consta na lei impugnada qualquer elemento de prestação de contas, embora a Assembleia Legislativa tenha trazido a notícia de que seria feita de certa maneira, isso inexistente nos autos.**

Na forma de Governo Republicano e no Estado Democrático de Direito, **o agente tem o dever de prestar contas dos recursos públicos**, de acordo com os critérios instituídos na lei, já que qualquer pessoa física, ou jurídica, que utilize dinheiro público deve comprovar as despesas necessárias ao exercício do cargo **para que outros órgãos de controle e a própria população tenham ciência acerca de sua utilização**, inclusive, sua destinação, e a que título.

**A prestação de contas das verbas indenizatórias, com página de internet, permite e funciona como vetor de transparência da democratização e da fiscalização social.**

A lei de acesso às informações (Lei no 12.527/2011) estabelece procedimentos, a fim de que os órgãos públicos facilitem o conhecimento dos recursos públicos recebidos e sua destinação. É importante para o aperfeiçoamento desse sistema que haja padronizações eficazes, sem oferecer qualquer dificuldade ao acesso e ao entendimento de seu conteúdo.

A comunicação de massa permite a todo cidadão o acesso ao saber sobre aquilo que lhe seja indispensável para formar a sua opinião e conduzir-se como membro da coletividade.

(...)

A transparência é função do Estado e não de governança por imperativo constitucional.

Se a verba indenizatória se faz necessária aos parlamentares, por conta das despesas no exercício de sua atividade, existe outro lado, qual seja o da sociedade que precisa ter o controle sobre essas indenizações, para avaliar se são imprescindíveis e se se revertem em benefício dela própria (sociedade). Manter sua aplicação, em aberto, como o fez a lei estadual, mesmo impondo um limite, mas sem declinar as situações jurídicas a serem indenizadas, leva a que se perca a sua essência e constitua-se em risco ao seu controle”. **(Desembargador MÁRCIO VIDAL).**

“Pois bem.

---

AOS PARLAMENTARES ESTADUAIS – PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O Supremo Tribunal Federal alterou jurisprudência para admitir o controle abstrato de constitucionalidade de lei de efeito concreto, sendo possível o controle das normas orçamentárias. O Tribunal pode considerar o texto constitucional estadual como um todo para realizar o cotejo da norma impugnada. É possível o aumento da verba indenizatória diante da previsão constitucional estadual **quando pautados nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.**

Como está descrita a norma estadual impugnada – sem previsão expressa de comprovação de gastos pelo parlamentar como condição de pagamento para a verba indenizatória – pode haver mais de uma interpretação do texto legal.

Outrossim, viola a higidez dos princípios constitucionais apontados à interpretação que permitiria a utilização da verba indenizatória sem vinculação ao exercício do mandato parlamentar, tanto por exacerbar substantivamente o teto remuneratório dos parlamentares, como por retratar odioso privilégio.

Para evitar polissemia, mostra-se imperioso explicitar que a única interpretação da Lei Estadual n. 10.296/2015, compatibilidade e harmonia às normas constitucionais, qual seja aquela que condiciona o pagamento da verba indenizatória à demonstração de que gastos e despesas relacionadas são inerentes às funções legislativas desenvolvidas.

**(...) Sobre os gastos e despesas indenizáveis, bem como o procedimento administrativo de reembolso, devem ser observadas, como parâmetro e simetria, as regras que disciplinam a cota parlamentar dos deputados federais, instituída pelo Ato da Mesa 43/2009 da Câmara dos Deputados, que unificou a correspondente verba indenizatória (...)**

(...) que as verbas indenizatórias estipuladas para os parlamentares estaduais, em até R\$ 65.000,00 (sessenta e seis mil reais) (...) têm natureza indenizatória e, por conseguinte, somente poderão ser pagas a título de restituição ou para cobrir gastos e despesas dos parlamentares relacionadas ao desempenho de mandato parlamentar ou funções legislativas; em relação aos servidores administrativos, para cobrirem gastos e despesas relativas ao exercício de suas atividades funcionais, ambas condicionados à comprovação efetiva de desembolso ou custo mensal de caráter permanente, nos termos do Ato da Mesa 43/2009 da Câmara dos Deputados (**Desembargador MARCOS MACHADO**).

Incompreensível, portanto, que para os vereadores de Cuiabá, a decisão do mesmo TJMT tenha sido proferida pela inconstitucionalidade, enquanto que para os Deputados Estaduais, a decisão tenha sido pela constitucionalidade da Lei 10.296/15, fato que aconselha que a questão seja posta, COM URGÊNCIA, perante o STF, haja vista o reflexo deletério e desrespeitoso para com a CF.

**Do mesmo modo, inconstitucional é o item 5 da Resolução de Consulta 21/11-TCE MT, como atrás já se falou, ao liberar a prestação de contas para verbas indenizatórias (ver documento 3).**

Tanto assim o é que seis anos após, curiosamente, o mesmo TCE se deparou com Consulta outra no Processo 10.834-0/17, formulada pelo então Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (AL/MT), solicitando manifestação acerca da possibilidade de cada Gabinete Parlamentar do Legislativo estadual controlar os seus gastos relativos a

aquisição de combustíveis, passagens aéreas e terrestres e, também, sobre a possibilidade de a Primeira Secretaria do órgão apenas fiscalizar a higidez da prestação de contas por meio de relatório simplificado a ser encaminhado pelo respectivo gabinete mensalmente.

Concomitantemente, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso protocolizou, no Tribunal de Contas de MT, outra consulta com questionamento semelhante (Consulta TCE-MT n. 10.835-9/2017), quanto à possibilidade de cada Gabinete Parlamentar controlar os gastos relativos a aquisição de combustível, sempre respeitando o limite do art. 6º, inciso I da Resolução nº 4.377/16-ALMT, ficando também responsável inclusive pela guarda e conservação dos documentos comprobatórios da despesa para fins de eventual prestação de contas. Além disso, indagou quanto à possibilidade de competir a mesma Primeira Secretaria apenas a fiscalização da correta e pontual prestação de contas por intermédio de relatório simplificado a ser encaminhado pelo respectivo Gabinete Parlamentar de modo mensal.

Corretamente, o Parecer 18/17 (**documento 17**) afirmou que todos os membros da Mesa Diretora, por se constituir em colegiado responsável pela gestão de recursos públicos administrados pela AL/MT, deverão prestar contas, de forma solidária. Assim, qualquer irregularidade na aplicação desses recursos será de responsabilidade solidária dos membros da Mesa Diretora, que têm a obrigação constitucional de prestar contas, visto que, mesmo no caso de delegação de competência de atos administrativos, a responsabilidade dos membros da Mesa Diretora não é afastada de plano, com espeque na lei e na farta jurisprudência, inclusive, do TCU:

“(…) conclui-se que, no caso da AL/MT, a gestão administrativa dos recursos do órgão é exclusiva da sua respectiva Mesa Diretora (Art. 24 da CE/89), a qual incumbe o dever de prestar contas (parágrafo único do Art. 70 da CF/88), não havendo possibilidade de estes gestores se eximirem da responsabilidade de prestação de contas dos recursos administrados pelo órgão, inclusive para aqueles destinados à aquisição combustível, de passagens aéreas ou terrestres, mesmo que utilizados por Gabinetes de Parlamentares”.

O mesmo parecer supratranscrito trouxe, além, importantíssimas considerações a respeito do papel dos controles internos e dentro do próprio Poder Legislativo, o que vai muito além da mera conferência da conformidade legal dos atos praticados pela Administração Pública:

“cabe exclusivamente à administração geral da AL/MT (Mesa Diretora) implementar os controles internos administrativos do órgão (SCI), visando alcançar todas as finalidades, os objetivos e as salvaguardas delineada acima, não podendo, assim, os controles administrativos sobre as despesas do órgão, inclusive

quanto à regularidade da aquisição de combustível, concessão de passagens aéreas ou terrestres, serem delegados à Gabinetes de Parlamentares.

(...)

Assim, defende-se que não é possível a repartição das atribuições pretendidas, principalmente a de “controlar” gastos, que cabem exclusiva e precipuamente à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, aos Gabinetes Parlamentares. Consequentemente, não é possível remanescer ao Primeiro Secretário apenas a incumbência de fiscalização de correta e pontual prestação de Contas dos Gabinetes por meio de relatório simplificado.

Passo seguinte, defendeu-se não ser possível a atribuição a um único setor a competência para a realização de atividades incompatíveis entre si, posto que tal atribuição não permite que haja controles cruzados realizados por vários departamentos e servidores diferentes, o que ofende o princípio basilar do controle interno da segregação de funções e, também, o Princípio da Moralidade.

“Desse modo, permitir que Gabinetes de Parlamentares, individualmente, possam controlar e fazer a guarda de documentos das despesas com combustíveis, passagens aéreas e terrestres que utilizam representaria uma “quebra” do princípio da segregação de funções, e, conforme já apresentado alhures, o controle, a fiscalização e a guarda dos documentos afetos à aplicação de recursos da AL/MT devem ser realizados pela sua própria administração do órgão, conforme a estrutura administrativa implementada e supervisionada pela Mesa Diretora”.

(...)

A impossibilidade de os Gabinetes Parlamentares controlarem os seus próprios gastos relativos à aquisição de combustíveis, passagens aéreas e terrestres, bem como serem responsáveis pela guarda e conservação dos documentos comprobatórios advém, em primeiro lugar, do dever constitucional exclusivo de a AL/MT, por intermédio de sua Mesa Diretora, prestar contas dos recursos públicos recebidos e aplicados (duodécimos), de modo geral, conforme se depreende do que dispõe o art. 70 da CF/88 c/c art. 24 da CE/MT, entre outras disposições infraconstitucionais e entendimentos jurisprudenciais no mesmo sentido, não cabendo, portanto, o fracionamento desse dever em 24 unidades responsáveis (Gabinetes Parlamentares).

**Ora, o entendimento em referência deve ser o mesmo em se tratando da VI paga aos Deputados Estaduais.**

Não deve ser à toa que, no corrente ano, passou a tramitar junto ao TCE MT **procedimento tendente a considerar indevida a conclusão editada em 2011**, por destoar da norma prevista no Parágrafo Único do artigo 70 da Constituição Federal, ao impor o dever de prestar contas a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (**documento 18**, CI no. 47/2019/GCS/LCP, Reexame de Tese).

## - VIOLAÇÃO À RAZOABILIDADE/PROPORCIONALIDADE

Para finalizar a abordagem dos fundamentos em que se baseia o representante, para solicitar a intervenção dessa louvável Ordem, cite-se a administrativista Di Pietro, segundo a qual o princípio da legalidade deve ser compreendido em sentido amplo, com conteúdo axiológico, que exige conformidade da Administração Pública com o Direito, o que inclui, não apenas a lei, em sentido formal, mas todos os princípios que são inerentes ao ordenamento jurídico do Estado Social e Democrático (Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2ª Edição, Atlas, 2001, p. 46).

Desse modo, o controle judicial amplia-se, não se resumindo a um processo de subsunção formal de aplicação pura, simples e literal da lei, mas se estende, perscrutando o respeito aos princípios e valores de todo o Ordenamento.

Nessa esteira, invoca-se, mais uma vez, a decisão do TJMT, quando cuidou da VI para Vereadores de Cuiabá:

(...) – AUSÊNCIA DE PARÂMETROS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – DIFICULDADE DE AFERIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE USO DA VERBA – PERICULUM IN MORA CONSTATADO DIANTE DA PLENA EFICÁCIA DA NORMA – LIMINAR DEFERIDA. Deve ser suspensa liminarmente, em razão do preenchimento dos requisitos, a Lei Municipal n. 5.826/2014, que institui verba de natureza indenizatória aos Vereadores de Cuiabá, para fins de recebimento de diárias, passagens, ajuda de transporte, dentre outras despesas, em valor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do valor pago aos Deputados Estaduais, uma vez que **tal ato fere o princípio da moralidade, uma vez que não há justificativa razoável, proporcional e plausível**, e que guarde correlação com a realidade do Parlamento Estadual” (1000145-66.2017.8.11.0000).

Assim, com toda a razão a OAB de MT, a PGE MT, o MPE MT e desembargadores dissidentes ao questionarem a instituição da VI em exagerados R\$ 65 mil, e a sua extensão a servidores, sem qualquer justa causa ou controle. Vejamos:

“a lei objeto desta ação constitucional criou a verba sem descrever quais seriam as atividades do parlamentar, custeadas por eles, a serem ressarcidas.

(...)

Não é republicano editar uma lei despida de descrição de quais despesas podem ser contraídas pelo parlamentar, já que, não obstante suprimidas as verbas de



auxílio moradia, auxílio transporte, inclusive, aeroviário, e verba de gabinete. Há um vácuo e, no caso, a verba indenizatória ficou em aberto ...

Não há olvidar que a administração pública é pautada por critérios objetivos em oposição ao subjetivismo, de que penso não ser razoável a lei instituir a verba indenizatória sem declinar as hipóteses de sua incidência. Fere de morte também o princípio da moralidade, alicerce da administração pública, não pensando, eminentemente, sob o aspecto subjetivo de juízo de valores, mas na ausência de cunho objetivo que permita a qualquer membro da sociedade fiscalizar os gastos públicos.

Registro que outros agentes públicos, ou políticos, que se beneficiam da verba indenizatória apresentam especificidade, mas, no caso em apreço, como já afirmado, quase uma dezena de vezes, é inexistente.

Consigno, também, que a lei objeto desta ADI teve, na sua engenharia jurídica, o condão de estender a verba indenizatória a outros agentes, sem especificar a que título, eles dela se beneficiariam, como por exemplo, ao Controlador Interno, aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete. Parece-me que o correto, nessa situação, seria uma FCO (Função Comissionada) e ou uma FG (Função Gratificada) e não uma verba de indenização.

As funções parlamentares são completamente distintas das daqueles agentes que, como se sabe, exercem atividades burocráticas, não de poder. E inexistente evidência de que estes exerçam atividades externa ao órgão.

O que se reconhece como inconstitucional na lei objeto dessa ADI, portanto é a ofensa ao princípio da moralidade e ao da razoabilidade, por inexistirem mecanismos que oportunizem à coletividade ter o controle das despesas com tais verbas indenizatórias, despidas, também, de transparência de suas ações, como preceitua o art. 3º, IV, da CE. Além disso, pelo fato de ter dado igualdade entre a atividade do parlamentar com a de seus auxiliares.

Reforço meu entendimento com a posição do STF que dá tratamento ao princípio da razoabilidade como sinônimo da proporcionalidade.

Pode-se ver que, nos últimos 15 (quinze) anos, o STF posicionou-se, algumas vezes, de forma razoabilidade no controle de constitucionalidade.

(...)

Forte nessas razões, JULGO PROCEDENTE o pedido de declaração de Inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 10.296/2015, de 6 de julho de 2015, publicado no Diário Oficial nº 26570, em 7 de julho 2015, por ofensa aos princípios da moralidade e da razoabilidade, explicitados no IV, do art. 3º, da Constituição Estadual desta unidade da federação (**DES. MÁRCIO VIDAL**).

“A lei estendeu às verbas indenizatórias a chefe, a diretor, sem especificar para que fim se destinam. Presentear? Aquinhoar? Então, que utilizem o dinheiro do próprio bolso, não o dinheiro do povo.

Querem conceder benesses? Concedam, mas com o dinheiro do seu bolso, não com o dinheiro do povo.

E quanto ao valor, como entendeu o Desembargador Relator, não é tão desarrazoado verificar se há adequação para o fim que destinariam ditas verbas indenizatórias.

No caso, a lei é de uma inconstitucionalidade chapada: aquinhoo "fulano" com X, depois, ele informa com o que gastou. A razão da instituição precede, não sucede.

Estou de acordo com o voto da Sua Excelência, Desembargador Relator, em parte, porque vou além. Declaro a inconstitucionalidade por arrastamento de todas as leis anteriores. Caso contrário, os diretores continuarão a receber de acordo com as leis anteriores em patamar menor, mas continuarão a receber.

Eminentes pares, o responsável pelo controle interno, também é aquinhado, com verba indenizatória, sem se declarar para qual finalidade: é uma situação, realmente, difícil.

Então peço vênia ao Desembargador Márcio Vidal para ir além, para declarar a inconstitucionalidade por arrastamento de todas as leis que Vossa Excelência citou, visto que declarada a inconstitucionalidade da Lei impugnada, a lei voltará a ter vigência plena.

(...)

Não é possível que este Tribunal mantenha verba indenizatória para essa plêiade de diretores, que não se tem nem ideia, o que se está a indenizar. Indenizar é pagar o que você gastou em razão do exercício do cargo; mas, isso tem de estar na lei que estipula ou fixa quais são despesas que podem ser ressarcidas, caso contrário, não haveria controle (...)

Quaisquer despesas podem ser ressarcidas? Esse juízo, quais são as suscetíveis de ressarcimento, deve ser feito pela lei, não pelo agente público ou político.

Neste caso, ficaria ao critério do próprio servidor, em sentido lato, por exemplo: "acho que um bom vinho, após o almoço, é essencial, entende o diretor, X, mesmo que custe R\$ 2.000,00 (dois mil reais)". Então, deve ser ressarcido esse valor, com o dinheiro do povo. Pior, há quem pague vinte, trinta mil reais, por uma garrafa de vinho, quiçá, ou muito mais! E, como a lei não prevê quais são as despesas que podem ser ressarcidas, então, esse gasto pode ser ressarcido? Não há parâmetro algum.

Não tenho dúvida alguma em acompanhar o voto do Desembargador relator, todavia, estendo, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade às

demais normas citadas por Sua Excelência, o Desembargador relator, que instituíram verbas indenizatórias, sem especificar quais as despesas podem ser ressarcidas” (**DES. LUIZ CARLOS DA COSTA**).

Nessas condições, devem ser extirpados, do mundo jurídico, a Lei 10296/15, que aumentou a referida VI, sem qualquer referência a controles, destinando-a, inclusive, a servidores, sem justa causa; e o DL 47/15, que criou um arremedo de prestação de contas por meio de um relatório mensal, encaminhado à Secretaria de Orçamento e Finanças até o quinto dia útil do mês subsequente – Secretaria essa que, por meio do Mem. No 648/1/SPOF-ALMT, afirma não dispor dos documentos comprobatórios das despesas ocorridas, sob a guarda do parlamentar beneficiário.

Óbvio, ainda, que o amálgama que une essas normas e procedimentos é a inequívoca intenção de não tornar pública informação qualquer sobre as verbas indenizatórias recebidas por parlamentares, conferindo apenas aos próprios, e mediante provocação, a referida publicização.

## **VI – PEDIDO LIMINAR**

Conforme pôde-se vislumbrar anteriormente, há pedidos, administrativos, de acesso à informação, não atendidos, assim como não há por parte da ALMT qualquer intenção em divulgar dados e documentos a respeito na rede mundial de computadores, fatos que colocam o cidadão de joelhos e, também, em situação de extrema vulnerabilidade.

Ora, a Carta Maior tem que ser observada de modo obrigatório por todos, não sendo possível que, justamente, o Parlamento desrespeite o Estado Democrático de Direito e seus princípios estruturantes.

A plausibilidade jurídica (*fumus boni juris*) da tese ora sustentada está suficientemente demonstrada, com sólidos argumentos, a demonstrar que as normas e o procedimento da ALMT e TCE MT em CONSULTA estão em rota de colisão com valores fundamentais da nossa República, *ex vi* dos artigos, 1º, parágrafo único; 5º, XXXIII; 34, VII, d; 37 e 70, parágrafo único da Constituição Federal (CF).

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) é evidente.

A cada dia que passa, o ato abusivo vai-se consolidando, o que torna mais difícil o retorno ao estado original, caso a tutela só seja concedida ao final. Porventura tornando-se fato consumado, irreversível será o dano ao ordenamento jurídico, especialmente à Constituição, pois os atos praticados, atentatórios à transparência e ao dever de prestar contas, renovam-se a cada dia, sem que seja possível questioná-los um a um, o que acarreta enorme insegurança jurídica.

Em reforço, dados alarmantes devem somar-se ao debate da legitimidade da verba indenizatória questionada, em um contexto de insensibilidade, inversão de valores e prioridade alocativa de escassos recursos públicos:

*Mais de 17% da população mato-grossense vive em situação de pobreza e 3% de extrema pobreza, segundo dados do IBGE.*

*Mato Grosso tem um dos maiores índices de analfabetismo do Brasil.*

*Mato Grosso tem o maior índice de hanseníase do Brasil.*

*O último hospital construído em Mato Grosso foi o Hospital Santa Rosa, há quase 30 anos, sendo que o novo Pronto Socorro Municipal foi inaugurado precariamente e o novo Hospital Universitário Júlio Muller tem suas obras paralisadas há anos.*

*Na última década Mato Grosso se transformou na “meca” da corrupção, no Executivo, Legislativo e até mesmo no Tribunal de Contas, sobretudo nos assuntos tangentes à Copa do Mundo de 2.014.*

*O Estado de Mato Grosso no momento se encontra praticamente “quebrado”. Os servidores não recebem em dia, não recebem RGA, inclusive os professores recentemente ficaram em greve por 75 dias.*

Sugere-se, assim, pedido para a concessão de medida cautelar, urgente, por decisão monocrática, para a suspensão dos dispositivos impugnados, nos termos do art. 10-§3.º da Lei 9.868/1999, ao tempo em que se deve determinar, pena de dano reverso, que:

**1 -a ALMT disponibilize, imediatamente, em obediência à transparência ativa, todas as informações atinentes à verba indenizatória, concedida aos Deputados Estaduais em MT, a partir do mês de setembro, em sua página, independentemente da vontade e da aquiescência do parlamentar beneficiário ou de solicitação; e**

**2- atenda, diretamente, todos os pedidos de acesso à informação em trâmite ou que vierem a ser formulados nesse sentido, sem restrição de prazo e conteúdo, nos termos da Lei de Acesso à Informação.**

## **VII – PEDIDO FINAL**

Em seguida, após serem colhidas informações da ALMT, deve ser ouvida a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103-§3.º da Constituição, bem assim, a Procuradoria-Geral da República, requerendo-se, ao final, ao STF que declare inconstitucionais a Lei 10296/15 e o DL 47/15, violadores dos artigos 1º, parágrafo único; 5º, XXXIII; 34, VII, d; 37 e 70, parágrafo único da Constituição Federal (CF), conferindo interpretação conforme, no seguinte sentido:

- devem ser públicas todas as informações relacionadas com a VI concedida aos Parlamentares em MT, competindo à própria ALMT atuar na garantia do acesso público a essas informações, em linguagem clara, objetiva, informatizada, independentemente de solicitação e da aquiescência do Parlamentar beneficiário;
- é devida a prestação de contas públicas desses valores, cujos documentos comprobatórios devem ficar em poder da ALMT, não se admitindo, em nenhuma hipótese, a simples apresentação de relatórios ou o afastamento da responsabilidade do Ordenador da Despesa, que deve responder solidariamente com o tomador das contas;
- a ALMT deve implementar, em 45 dias<sup>42</sup>, toda a divulgação necessária, a respeito da concessão da referida VI, nos últimos 05 anos, e cronograma para os anos anteriores até a edição da Lei 9493/10, utilizando, como parâmetro e analogia, ao **Ato da Mesa 43/2009 da Câmara dos Deputados, que divulga, há uma década**, os nomes das empresas e os números das notas fiscais apresentadas pelos deputados para ressarcimento da verba indenizatória. Além disso, pela internet, o cidadão pode saber o tipo de despesa, o nome do fornecedor do material ou serviço, o número da nota fiscal ou recibo e o valor da despesa, inclusive mediante acesso a esses.

No mesmo sentido, deve-se perseguir, por inconstitucional, a Resolução de Consulta 29/11, que viola os artigos .37 e 70, parágrafo único da CF.

Ou, subsidiariamente, em caso de Vossa Excelência entender pelo cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o

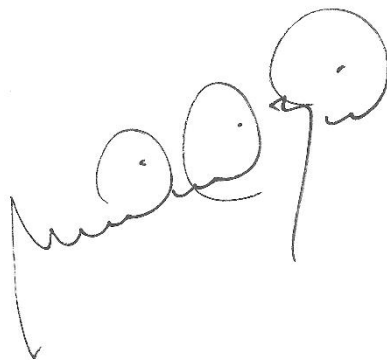
---

<sup>42</sup>Prazo mais que suficiente, se for considerado que foi o sugerido pela equipe técnica da CD, envolvendo a mesma prática para mais de 500 Deputados Federais, sendo que na ALMT há, apenas, 24. Cf: <https://www.camara.leg.br/noticias/126102-camara-divulgara-na-internet-dados-de-verba-indenizatoria/>

representante espera que seja ajuizada e julgada procedente, para afastar os artigos questionados por descumprimento aos preceitos fundamentais invocados, confirmando-se a liminar deferida, e realizando interpretação conforme à CF, nos termos como pleiteado no item antecedente.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília, 15 de setembro de 2019, DIA INTERNACIONAL DA  
DEMOCRACIA

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end, positioned above the typed name.

Lúcio Duarte Batista  
Diretor-presidente do Instituto OPS