

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR-PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS.**

ADI N.º 016.2012.PGJ.GAJ.662145.38814.2009.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
AMAZONAS**, através de seu **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, por
substituição legal, com a legitimação que lhe confere o art. 75, § 1.º, VII, e com
fundamentação no art. 72, I, *f*, ambos da Constituição Estadual, vem propor,
perante esse Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

para o fim de ver declarada a inconstitucionalidade dos incisos I, VI, VII e § 1.º
do art. 2 da Resolução n.º 460/2009, de 21 de outubro de 2009 e do art. 5.º da
Resolução n.º 509/2011, de 26 de dezembro de 2011, todas referentes à Cota para
Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP da Assembleia Legislativa do
Estado do Amazonas, pelos motivos que passa a expor:

I – DOS PRECEPTIVOS IMPUGNADOS

Os preceptivos impugnados na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade são os incisos I, VI, VII, e § 1.º, do art. 2.º, da Resolução n.º 460, de 21 de outubro de 2009, segundo seus próprios termos:

O art. 2.º A Cota de que trata o artigo anterior atenderá as seguintes despesas:

I – passagens aéreas terrestres e fluviais devidamente justificadas e no estrito cumprimento da atividade parlamentar;

(...)

VI – fornecimento de alimentação do parlamentar, quando em viagem exercendo sua atividade parlamentar, fora do município de Manaus;

(...)

VII – hospedagem do parlamentar e de seus funcionários fora do município de Manaus;

(...)

§ 1.º As despesas estabelecidas nos incisos I, VII e VIII poderão ser realizadas por assessores, assim entendidos os servidores efetivos e os ocupantes de cargos comissionados vinculados aos gabinetes dos Deputados.

E, também, o art. 5.º da Resolução n.º 509, de 26 de dezembro de 2011, alterou dispositivos referentes às Resoluções Legislativas n.º 460, de 21 de outubro de 2009, n.º 2009, n.º 278, de 08 de abril de 1997 e n.º 206, de 30 de junho de 1993, em seu teor:

Art. 5.º As cotas destinadas às atividades parlamentares, de que trata esta Resolução e não utilizadas dentro do exercício financeiro correspondente poderão ser utilizadas até o final do exercício seguinte.

Conforme restará abaixo demonstrado, os preceptivos susomencionados ofendem o Bloco de Constitucionalidade, decorrente do princípio, e dispositivos, da Constituição Estadual, o que impõe suas impugnações pela presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

II – DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

II.1. Da Resolução n.º 460, de 21 de outubro de 2009:

O parâmetro de controle de constitucionalidade é o Bloco de Constitucionalidade que deflui do princípio da moralidade administrativa, e do próprio princípio republicano, que impede que o patrimônio público seja vertido, indevidamente, para particulares.

A Constituição da República, seguida, nesse aspecto, pela Constituição do Estado do Amazonas, contém princípios que defluem do chamado princípio republicano e que impedem a percepção de verbas em duplicidade.

Trata-se, como já dito, de um Bloco de Constitucionalidade que encerra, em última análise, as proibições do enriquecimento sem causa e da percepção indevida de vantagens, valendo mencionar os dispositivos constitucionais estaduais que fundam tal entendimento:

Art. 1.º O Estado do Amazonas, constituído de Municípios, integra com autonomia político-administrativa a República Federativa do Brasil, fundado:

I - (...);

II - no reconhecimento e respeito aos fundamentos da Nação Brasileira e do Estado Democrático de Direito, estabelecidos na Constituição da República.

Art. 2.º São objetivos prioritários do Estado, entre outros:

I - a garantia de controle pelo cidadão e segmentos da coletividade estadual da legitimidade e legalidade dos atos dos Poderes Públicos e da eficácia dos serviços públicos;"

E mais adiante:

"Art. 109. A Administração pública direta, indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"

Quanto à noção de Bloco de Constitucionalidade, utilizada para justificar o parâmetro de controle, assevera o Ministro Celso de Melo, do excelso Supremo Tribunal Federal:

“A ideia de inconstitucionalidade (ou de constitucionalidade), por encerrar um conceito de relação (JORGE MIRANDA, “Manual de Direito Constitucional”, tomo II, p. 273/274, item n. 69, 2.^a ed., Coimbra Editora Limitada) - que supõe, por isso mesmo, o exame da compatibilidade vertical de um ato, dotado de menor hierarquia, com aquele que se qualifica como fundamento de sua existência, validade e eficácia - torna essencial, para esse específico efeito, a identificação do parâmetro de confronto, que se destina a possibilitar a verificação, “in abstracto”, da legitimidade constitucional de certa regra de direito positivo, a ser necessariamente cotejada em face da cláusula invocada como referência paradigmática” (ADI 499/2008 – PI)”.

Por outro viés, convém lembrar que os princípios da Administração Pública sedimentam valores eleitos, pelo próprio Poder Constituinte originário, como princípios reitores da Administração Pública. Nessa esteira, é o já transcrito art. 109 da Constituição do Estado do Amazonas, o qual assim determina:

“Art. 109. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: “.

A Constituição Federal, por seu turno, estabelece:

“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 “.

Observa-se que a Constituição, expressamente, estabelece que a Administração, Direta e Indireta, de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sobre o princípio da moralidade, imperioso transcrever o entendimento da ilustre doutrinadora Fernanda Marinela¹:

“O princípio da moralidade exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública”.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XI, seguida, no ponto, pela Constituição Estadual (art. 109, X), assim dispõe acerca dos limites da remuneração dos servidores públicos:

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:

(...)

1

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5.ª ed.: Impetus, 2011.

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Destaque-se que a própria Constituição Federal (a Estadual não a seguiu, no ponto), excepcionou do referido teto remuneratório, no § 11, do mesmo artigo, as parcelas de caráter indenizatório, admitindo, assim, o pagamento dessas despesas. É o teor do mencionado dispositivo:

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Dessa forma, é admitida, constitucionalmente, a possibilidade do recebimento de parcelas de caráter indenizatório, além do subsídio dos detentores de mandato eletivo, no caso, os Deputados Estaduais.

As referidas parcelas indenizatórias são, na verdade, a compensação monetária às despesas realizadas pelo agente público, inerentes à Administração, e ao desempenho das atribuições do cargo exercido pelo mesmo.

Como Instituto do Direito Civil, a indenização, em si, não caracteriza acréscimo, mas, mera recomposição patrimonial, o que, em linha de princípio, não caracterizaria inconstitucionalidade alguma.

E assim não poderia ser diferente, tendo em vista que a razão de existência das verbas indenizatórias para atividade parlamentar é o exercício e em razão de tal atividade, razão pela qual, em nenhuma hipótese, a referida verba poderia ser utilizada para custear gastos com terceiros.

Nessa esteira, é o entendimento jurisprudencial do egrégio Tribunal de Contas do Mato Grosso:

Acórdão n.º 1.761/2006. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Poder Legislativo. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição. **É constitucional o pagamento de verba indenizatória a parlamentares, destinada ao custeio de gastos efetivamente realizados durante o exercício do mandato,** observado o limite constitucional para despesas da Câmara Municipal. Verba indenizatória não pode ser confundida com verba para o custeio de despesas do gabinete, sendo essa vedada pelo ordenamento jurídico. (Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. Consolidação de entendimentos técnicos. 2.ª ed. Cuiabá: TCE, 2008, pp. 48 e 49) (grifos nosso).

Acórdãos n.ºs 2.206/2007 e 1.323/2007. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes os públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos. A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela Administração ao fazer tal concessão aos agentes públicos: 1. Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e a forma de prestação de contas. 2. **É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exijam dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização.** 3. Pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração. 4. **Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração.** 5. **Não abrange outras despesas**

institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio. 6. Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei. 7. Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim. 8. **Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial.** 9. Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal. 10. Submete-se aos controles interno e externo. 11. A prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei. 12. **Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.** (Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. Consolidação de entendimentos técnicos. 2.^a ed.

Cuiabá: TCE, 2008, pp. 49 e 50). (grifos nosso).

Assim é que os, eventuais, abusos na utilização da referida parcela indenizatória devem ser perquiridos, caso a caso, e atacados, se for necessário, mediante ações de improbidade e de ressarcimento ao erário. A previsão genérica da indenizabilidade das despesas, máxime quando a norma exige a sua efetiva comprovação, e prestação de contas, não viola, por si, o princípio da moralidade.

Entretanto, verifica-se que, quanto à norma do § 1.º, do art. 2.º, da Resolução acima mencionada, dispositivo, ora, impugnado, há a previsão da realização das despesas previstas nos incisos por assessores, assim entendidos, segundo sua própria redação, como os servidores efetivos e ocupantes de cargos comissionados vinculados aos gabinetes dos Deputados.

Além disso, o inciso VII, prevê que a Cota abrangerá despesas com hospedagem do parlamentar e de seus funcionários fora do município de Manaus.

Permitir que a verba para o exercício parlamentar, a qual não pode cobrir gastos com terceiros, custeie gastos com hospedagem dos funcionários do Parlamentar, fora do Município de Manaus, seria contribuir para a existência da duplicidade de pagamentos com a mesma finalidade, uma vez que nos termos do inciso III, do art. 2.º, do Ato da Mesa Diretora n.º 07 de 07 de julho de 2009, relativo ao pagamento de diárias aos Parlamentares e servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, conceituam-se como diárias as “indenizações com despesas com hospedagem, alimentação e locomoção urbana concedidas por dia de afastamento, em virtude do serviço de caráter eventual ou temporário, a ser executado em localidade fora da sede da Assembleia Legislativa”.

O próprio Deputado-Presidente da Assembleia Legislativa, através do ofício n.º 364/2012-GP, de 30 de maio de 2012, afirmou que: “o pagamento de diárias não implica no desconto dos valores da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar, uma vez que as diárias pagas somente são autorizadas aos Deputados e servidores que viajam representando ou a serviço da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas”.

Por outra via, essa duplicidade de pagamentos, também, se verifica com relação aos Parlamentares e as despesas previstas nos incisos I, VI e VII, tendo em vista as mesmas também se enquadrarem no conceito de diárias.

Diante disso, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos os incisos I, VI, VII, e § 1.º, do art. 2.º, e da expressão contida no inciso VII, do art. 2.º, da Resolução n.º 460, de 21 de outubro de 2010, qual seja: “e de seus funcionários fora do município de Manaus”.

II.2 Da Resolução n.º 509, de 26 de dezembro de 2011:

Os preceitos violados pela supramencionada Resolução são o art. 39, § 4.º, da Constituição Federal e o art. 110, § 8.º, da Constituição Estadual, pois, ao permitir a transferência de saldo e utilização da verba no exercício financeiro seguinte muda a natureza jurídica daquela, tornando-a evidentemente remuneratória, o que é vedado pelas Constituições Federal e Estadual, em seu teor:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

(...)

§ 4.º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Art. 110. O Estado e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 8.º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Secretários de Estado e os Secretários Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra qualquer espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no **artigo 37, X e XI da Constituição Federal.**"

III – DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

A plausibilidade jurídica é reconhecida por todos os fundamentos descritos na presente, pelo que restou comprovado que, de fato, o legislador municipal extravasou sua competência para legislar, contrariando a Constituição Estadual. Ademais, o dispositivo impugnado fere, sobremaneira, o Bloco de Constitucionalidade, além dos princípios da Administração Pública e dispositivos da Constituição Estadual.

Demonstra-se o *periculum in mora* pela possibilidade de perpetuação de situação irregular referente à continuidade de duplicidade de pagamento de verbas de natureza indenizatória. A manutenção do ato ilegal cria uma situação de instabilidade institucional, cujas consequências principais recaem sobre a população. Em outras palavras, a demora na retirada do dispositivo inconstitucional pode vir a gerar, se não o já estiver, graves prejuízos, diante da preterição do interesse público primário.

Requer-se, pois, seja concedida, nos termos do art. 11, § 1.º, da Lei n.º 9.868/99, medida cautelar para que seja suspensa a eficácia dos dispositivos cuja inconstitucionalidade se argúi até julgamento final da ação.

IV – DO PEDIDO FINAL

Pelas razões deduzidas, este Graduado Órgão do Ministério Público vem requerer seja acolhida a presente ação para o fim de ver pronunciada a inconstitucionalidade do I, VI, VII, e § 1.º, do art. 2.º, da Resolução n.º 460/2009, de 21 de outubro de 2009 e do art. 5.º da Resolução n.º 509, de 26 de dezembro de 2011, todas referentes à Cota para Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP, da Assembleia Legislativa do Estado.

Requer, ainda, a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, na pessoa de seu Presidente, para prestar, no prazo de 30 dias, informações sobre a norma impugnada, nos termos do art. 6.º da Lei n.º 9.868/99 e a citação do Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado, conforme o § 4.º, do art. 75, da Constituição do Estado do Amazonas, e do art. 8.º da Lei n.º 9.868/99. Requer, por último, a juntada do Procedimento Administrativo n.º 2009/38814 para que desta ação passe a fazer parte integrante.

Nesses termos,
pede deferimento.

Manaus (Am.), 06 de dezembro de 2012.

JOSÉ HAMILTON SARAIVA DOS SANTOS

Procurador-Geral de Justiça, por substituição legal