

Estado do Amazonas  
Ministério Público de Contas

CÓPIA

EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO  
AMAZONAS (TCE)

REPRESENTAÇÃO 09 / 2020

DIMP

Com respaldo no art. 288 e §§ do RITCE, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (MPC)**, por intermédio do Procurador de Contas firmado *in fine*, vem respeitosamente oferecer **REPRESENTAÇÃO**, em razão dos fatos e fundamentos adiante expendidos:

**I - FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Aos 13 dias do mês de julho de 2015, foi publicada no e-DOALEAM n.º 627 a Emenda Constitucional Estadual (ECE) 91/2015. O referido veículo normativo incluiu o artigo 289-A ao Título VI (Das Disposições Constitucionais Gerais) da Constituição Estadual do Amazonas. O dispositivo contou com o seguinte texto:

*Art. 289-A. Ao detentor de função pública da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas admitido por prazo indeterminado até 5 de outubro de 1989 são assegurados os direitos, as vantagens e as concessões inerentes ao exercício de cargo efetivo, excluída a estabilidade, salvo aquela adquirida nos termos do artigo 41 da Constituição Federal e do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da referida Carta Magna.*

*§1.º Passam a integrar o quadro efetivo de pessoal da administração pública estadual, em cargo correspondente à função pública de que sejam detentores, os seguintes servidores admitidos por prazo indeterminado:*

*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*

I - o detentor de função pública admitido até a data de promulgação da Constituição da República de 1988;

II - o detentor de função pública admitido no período compreendido de 5 de outubro de 1988 a 5 de outubro de 1989.

§ 2.º Ao detentor de função pública da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas admitido por contrato de direito administrativo ou pelo regime celetista até a data da promulgação da Constituição do Estado do Amazonas são assegurados os direitos, vantagens e as concessões, excluída a estabilidade, salvo aquela adquirida nos termos do artigo 41 da Constituição da República e do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna, mas condicionada a exoneração ao exercício do contraditório e da ampla defesa mediante prévio e regular processo administrativo.

§3.º Passam a integrar o quadro efetivo de pessoal da administração pública estadual, em cargo correspondente à função pública de que sejam detentores os servidores admitidos nos termos do caput.

§4.º Os servidores de que trata este artigo ficam abrangidos pelo regime próprio de previdência social do Estado do Amazonas.

2. De duvidosa constitucionalidade material, porquanto, na compreensão deste Órgão do Ministério Público de Contas, o conteúdo da ECE 91/2015 ofende o artigo 18 do ADCT da Constituição Federal e os diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, *exempli gratia* as ADI 180<sup>1</sup> e ADI 351<sup>2</sup>, a referida emenda constitucional ostenta inequívoca inconstitucionalidade formal.

3. Explica-se, a ECE 91/2015 abrange todos os servidores públicos estaduais, sem exceção, portanto a iniciativa para deflagrar o processo legislativo seria privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual. Ocorre que, após simples consulta

---

<sup>1</sup> Artigo do ADCT da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que assegura aos servidores públicos civis estabilizados, nos termos do art. 19 do ADCT/CF, a organização em quadro especial em extinção. Equiparação de vantagens dos servidores públicos estatutários aos então celetistas que adquiriram estabilidade por força da CF. Ofensa ao art. 37, II, da CF. [STF, Pleno. ADI 180, Rel. Ministro Nelson Jobim, j. 3-4-2003, DJe 27-6-2003]

<sup>2</sup> A norma do art. 19 do ADCT encerra simples estabilidade, ficando afastada a transposição de servidores considerados cargos públicos integrados a carreiras distintas, pouco importando encontrarem-se prestando serviços em cargo e órgão diversos da administração pública. [STF, Pleno. ADI 351, Rel. Ministro Marco Aurélio, j. 14-5-2014, DJe 5-8-2014]

*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*

ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa (<https://sapl.al.am.leg.br/norma/9613>), verificou-se que a Proposta de Emenda à Constituição Estadual (PECE) partiu do Deputado Estadual Sinésio Campos, sob o número 07/2015. Consoante a jurisprudência pacífica da Corte Constitucional brasileira, as normas que dispuserem, sem exceção, sobre servidores públicos devem ser, invariavelmente, deflagradas pelo chefe do Poder Executivo. Tendo em vista que a extensão dos direitos dos servidores efetivos abrangeu todos os ocupantes de função pública no âmbito dos três poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, aumentando diretamente as despesas com pessoal, conclusão outra não há, senão a de que a deflagração da PECE 07/2015 feriu gravemente a iniciativa do Governador do Estado. Colaciona-se:

PROCESSO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. DESCABIMENTO DE ADITAMENTO. II – PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ AFASTAMENTO DE MEMBROS DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. I – Não conhecimento da ação quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade do art. 111, §§ 1.º e 2.º, da Carta Estadual de Roraima, por não indicação dos fundamentos jurídicos do pedido (Lei n.º 9.868/1999, art. 3º, I). II – Não conhecimento do aditamento à inicial quanto à nova redação do inciso XVIII do art. 33 da Constituição Estadual, dada pela EC n.º 30/2012, haja vista que o dispositivo original está em debate na ADI 2.167 e não foi impugnado na inicial. III – Procedência do pedido quanto aos incisos XXXI e XXXII do art. 33 da Constituição Estadual, por tratarem de regime jurídico de servidores públicos sem observar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo. IV – Ação conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada procedente. [STF-Pleno, ADI 4.284-RR, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 12-6-2015]

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PREROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL. 1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos

*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*

Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida. 2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo. 3. Medida cautelar deferida. [STF, ADI 5.087 MC/DF, Pleno. Rel. Ministro Teori Zavascki, DJe 12-11-2014]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 21, 25, 26, 27, 32 E 33 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, DE 21 DE SETEMBRO DE 1989. Normas que, por disporem, sem exceção, sobre servidores públicos do Estado, padecem do vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância do princípio da reserva da iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, corolário do postulado da separação dos poderes, imposto aos Estados pelo art. 25 da CF/88 e, especialmente, ao constituinte estadual, no art. 11 do ADCT/88, combinados, no presente caso, com o art. 61, parágrafo 1º, alíneas 'a' e 'c', da mesma Carta. [STF-Pleno, ADI 89/MG, Rel. Ministro Ilmar Galvão]

4. Constatada a inconstitucionalidade da ECE 91/2015, verificou-se que a mesma resulta em constante prejuízo ao erário público, uma vez que estendeu, diante da amplitude do termo função pública, aos diversos servidores temporários, suplementares, detentores de estabilidade excepcional etc., os direitos e vantagens dirigidas exclusivamente ao servidor público ocupante de cargo efetivo. Isso acarretou o reconhecimento, retroativo à 1989, de direitos e vantagens remuneratórias previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Amazonas (Lei Estadual 1.762/86), tais como adicional por tempo de serviço, licença especial e gratificação de tempo integral, sem que o conseqüente aumento estipendiário fosse precedido de qualquer estudo de impacto financeiro ou outra medida de responsabilidade fiscal.

5. No âmbito do Tribunal de Contas, a título de exemplificação, a Decisão Administrativa 154/2019, publicada aos 16 dias de outubro de 2019 no DOTCE 2159, reconheceu o direito de 88 (oitenta e oito) servidores, ativos e inativos, recrutados pelo regime temporário e transpostos (inconstitucionalmente conforme Súmula Vincu-

*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*

lante 43) para o quadro suplementar, de perceber o adicional por tempo de serviço (ATS) em seus vencimentos/proventos.

6. A ECE 91/2015 ostenta enorme potencial lesivo aos cofres públicos, pois, na mesma esteira que o Tribunal de Contas, outros poderes, o TJAM, o MPE, a DPE etc. podem ter deferido direitos e vantagens aos servidores beneficiados pela malsinada ECE, sendo que tal dispêndio dificilmente será reavido pelo erário, pois se exige a comprovação individual da ausência de boa-fé para que se defira a repetição do indébito.

## II - CAUTELAR

7. Nos termos do art. 1.º, XX, da Lei Estadual 2.423/96, *ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, no controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida pela lei, compete adotar medida cautelar, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.*

8. Está sobejamente caracterizada a urgência por se tratar de uma situação que não pode ser adiada e precisa ser resolvida/enfrentada sem demora, uma vez que os efeitos financeiros de atos concessivos de direitos e vantagens remuneratórias aos servidores amparados pela ECE 91/2015 impôs encargo assaz elevado aos cofres públicos e, caso não adotada uma medida imediata, compeliará gravame continuado ao erário, prejudicando o equilíbrio orçamentário e o controle das despesas com pessoal.

9. A **plausibilidade do direito invocado** é caracterizada pela credibilidade/verossimilhança dos fatos e fundamentos jurídicos. O fato é acreditável uma vez que a ECE 91/2015 veio a ser publicada em Diário Oficial, bem como, na mesma senda do Tribunal de Contas, outros órgãos da administração direta, autárquica e fundacional podem estar conhecendo e deferindo pedidos amparados no normativo. Quanto ao fundamento jurídico, as diversas colações encimadas de precedentes do STF

*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*

demonstram que a iniciativa parlamentar para normativos de iniciativa privativa do Poder Executivo é inconstitucional.

10. O **fundado receio de grave lesão ao erário** está no fato de que o gasto estipendiário com a inclusão de vantagens pecuniárias à remuneração do coletivo de servidores beneficiados pelos atos consequentes da ECE 91/2015, durante o lapso temporal necessário à solução de eventual arguição de inconstitucionalidade, dificilmente será recuperado pelos cofres públicos, uma vez que o ordenamento impõe a prova, caso a caso, da ausência de boa-fé para deferir o ressarcimento ao erário.

### III. PEDIDOS

11. Considerando as repetidas decisões do Supremo Tribunal Federal declarando a incompetência do Tribunal de Contas da União para declarar a inconstitucionalidade de textos normativos e desamparando o princípio da máxima efetividade da Constituição, o Órgão do Ministério Público de Contas (MPC) pede **cautelamente a suspensão dos efeitos de todos os atos que, amparados na ECE 91/2015, tenham conferido direitos e vantagens a servidor público da administração estadual direta, autárquica e fundacional, do TJAM, do MPE, da DPE, da ALE e do TCE**, bem como a determinação para publicar em todos os diários oficiais do Estado do Amazonas (DOE, DJE, e-DOALEAM, DJE, DOEMP, DOTCE etc.) um comunicado de ciência sobre a natureza controversa do fundamento do direito aos servidores que se encontrem nessa situação.

12. Enfrentado o pedido cautelar, o Órgão do MPC requer a notificação dos ordenadores de despesa do Poder Executivo e de suas autarquias e fundações; do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM); do Ministério Público Estadual (MPE); da Defensoria Pública Estadual (DPE), da Assembleia Legislativa do Estado (ALE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE), para, caso queiram, manifestem-se sobre a (in) constitucionalidade da ECE 91/2015, bem como pede que sejam encaminhados ofícios ao Procurador-Geral de Justiça, ao Procurador-Geral da República, ao Gover-

*Estado de Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*

nador do Estado e aos Presidentes dos Conselhos Seccional e Federal da OAB para que adotem as medidas necessárias à declaração de inconstitucionalidade da ECE 91/2015. Finalmente, requer seja requisitada da ALE cópia do processo legislativo de que veio a resultar a ECE 91/2015, especialmente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (Carta Federal, art. 169, § 1.º, I, incluído pela Emenda Constitucional 19/98; Lei Complementar 101/2000, art. 16, I).

P. deferimento.

Manaus, 13 de março de 2020

**ADEMIR CARVALHO PINHEIRO**

Procurador de Contas

Matrícula 000.892-3A