



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	14.681-1/2016
PRINCIPAL	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
ASSUNTO	AUDITORIA DE CONFORMIDADE SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTO
GESTOR	PAULO ROBERTO JORGE DO PRADO
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

I	RELATÓRIO	2
1	IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS PELA EQUIPE TÉCNICA	6
1.1	Manifestação da Defesa	8
1.1.1	Achado de Auditoria n.º 1	8
1.1.2	Achado de Auditoria n.º 2	9
1.2	Análise Instrutória	10
1.2.1	Achado de Auditoria n.º 1	10
1.2.2	Achado de Auditoria n.º 2	12
1.2.3	Conclusões Gerais	13
1.3	Posicionamento do Ministério Público de Contas	13
1.3.1	Achado de Auditoria n.º 1	14
1.3.2	Achado de Auditoria n.º 2	17





PROCESSO Nº	14.681-1/2016
UNIDADE GESTORA	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
ASSUNTO	AUDITORIA DE CONFORMIDADE SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTO – PERÍODO 2016
GESTOR	PAULO ROBERTO JORGE DO PRADO
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA
PROCESSO Nº	14.681-1/2016

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada sobre a folha de pagamento da Procuradoria Geral de Justiça no exercício de 2016, abordando ações do Plano de Trabalho Anual do referido órgão, no Programa 036 – Apoio Administrativo, da Ação 2008 – Remuneração de pessoal ativo do Estado e encargos sociais; e na Ação 2007 – Remuneração de serviços administrativos gerais, nas seguintes naturezas de despesa: a) vencimentos e vantagens fixas pessoal ativo – 3.1.90.11.000, fonte 100; b) vencimentos e vantagens fixa pessoal ativo – 3.1.90.11.000, fonte 198; c) outras despesas variáveis – 3.1.90.16.000, fonte 100; d) outros benefícios assistenciais – 3.3.90.08.000; e) auxílio alimentação – 3.3.90.46.000; e f) indenizações e restituições – 3.3.90.93.000.

2. O objetivo da auditoria foi analisar despesas com gastos de pessoal dos membros e servidores da PGJ/MT, como subsídios/gratificações/benefícios assistenciais e indenizações; tendo como questionamentos norteadores:

a) Existem pagamentos a servidores (ativos), de quaisquer natureza, que não constam no contracheque?

b) Existem pagamentos de membros (ativos), de quaisquer natureza, que não constam no contracheque?





c) Os valores dos subsídios dos servidores e membros constantes da folha de pagamento estão de acordo com a legislação?

d) Os valores das gratificações, benefícios assistenciais, auxílio e indenizações pagas aos servidores e membros estão condizentes com o previsto nas normas?

e) Os afastamentos e licenças estão sendo concedidos e descontados de acordo com a norma legal?

3. Após a execução da Matriz de Planejamento, surgiram questões de auditoria relacionadas às parcelas pagas aos Membros do PGJ/MT, referentes aos diferenciais de URV - Unidade Real de Valor. Sobre os diferenciais, foram analisados se:

a) No pagamento dos diferenciais da Unidade Real de Valor - URV (referentes aos exercícios de 1999 a 2005) pagos nos exercícios de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, foi considerado o Teto Constitucional?

b) Os beneficiários dos valores pagos tinham, efetivamente, o direito de recebê-los?

4. Foram auditadas: I) a folha de janeiro/2016 – amostra de servidores efetivos e comissionados; II) o holerite dos membros da Procuradoria Geral de Justiça de dezembro/2015 a dezembro/2016; e III) a Rubrica de Unidade Real de Valor – URV paga nos exercício de 2012 a outubro/2016; totalizando R\$ 139.637.560,73 (cento e trinta e nove milhões, seiscentos e trinta e sete mil, quinhentos e sessenta Reais e setenta e três centavos):





5. A unidade técnica apontou como uma das limitações da auditoria o fato da legislação que rege a remuneração dos Membros e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso não ser clara em relação aos valores estabelecidos para as gratificações, vantagens por função, auxílios, dentre outros, sendo a maior parte regida por Atos Administrativos, remetendo a outras normativas em relação aos valores, causando um verdadeiro exercício de integração e hermenêutica para a conclusão sobre o valor das verbas.

6. Após a análise, foi constatado pela Equipe Instrutória o pagamento de valores das perdas decorrentes da conversão da moeda de Cruzeiro Real para Unidade Real de Valor (URV), no percentual de 11,98% (onze ponto noventa e oito por cento), correspondentes ao período de 2012 a 2016, mas que se referiam aos exercícios de 1999 a 2005; e que os pagamentos pertinentes a 2005 apenas foram iniciados em 2012. Verificou-se, também, que a decisão administrativa autorizativa foi proferida pelo então Procurador Geral de Justiça à época, Sr. Marcelo Ferra de Carvalho¹. Pontuou que, apesar da Constituição Federal de 1988 já prever desde a sua promulgação o teto remuneratório, este não era autoaplicável; a aplicação imediata só passou a ser exigida com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003 publicada em 31/12/2003, ou seja, a partir de janeiro de 2004.

7. Inicialmente, a auditoria abrangeu uma amostra de 26 (vinte e seis) membros da Procuradoria Geral de Justiça, conforme demonstrou o Relatório Preliminar². Contudo, ao vislumbrar a totalidade de pagamentos constatados na primeira amostragem, e

¹Documento digital n.º 202525/2016

²Documento digital n.º 219802/2016





supostamente irregulares, o então Conselheiro Relator determinou a extensão da auditoria sobre a totalidade dos membros daquele *Parquet*.

8. A partir da análise de 210 (duzentos e dez) beneficiários no exercício de 2004, e de 228 (duzentos e vinte e oito) beneficiários no exercício de 2005, a unidade técnica apontou que foi pago indevidamente o valor total de R\$ 10.856.380,88 (dez milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, trezentos e oitenta Reais e oitenta e oito centavos); em razão disso, novas citações foram realizadas para garantir o direito ao contraditório aos então gestores do órgão³.

9. Outro achado de auditoria refere-se ao pagamento do adicional de férias nas circunstâncias em que ocorre a opção pelo pagamento de abono pecuniário. A irregularidade foi apontada pela suposta caracterização do pagamento *bis in idem* do adicional de férias, que além de remunerar os 30 (trinta) dias quando deveria remunerar apenas 15 (quinze), também estaria sendo incluído, na base de cálculo, para conversão dos dias restantes em valor pecuniário. Em termos percentuais, o pagamento do abono pecuniário teria ocorrido sobre 150% (cento e cinquenta por cento) do valor do subsídio quando feita a conversão de parte das férias em pecúnia.

10. A unidade de instrução alertou que o cálculo, acima descrito, é referente ao primeiro período de férias a que os membros do Ministério Público têm direito, e lembrou que o referido cálculo se repete no segundo período, quando do pagamento dos 30 (trinta) dias restantes de férias, quando há a opção pela conversão de metade do período em pecúnia; que seria um fato reproduzido com maior frequência, segundo apurado.

11. A equipe de auditoria esclareceu que a Lei Complementar nº 416/2010, que altera a Lei Complementar n.º 27/1993, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público, dispõe no art. 153 que os membros do Ministério Público têm direito a 60 (sessenta) dias de férias anuais. E o Ato n.º 086/2016-PGJ define que as férias poderão ser parceladas em

³Documentos digitais ns.º 166729/2017; 166730/2017 e 166731/2017
vdas





até 04 (quatro períodos) iguais de 15 (quinze) dias, estabelecendo, ainda, no seu art. 3º, §2º, que há possibilidade de conversão de até a metade do período de férias em pecúnia.

12. Observou, desse modo, que o referido ente público permite o pagamento de abono pecuniário relativo à metade do período, ou seja, 30 (trinta dias); desde que pagos em dois semestres. E elucidou que o Ato Normativo Conjunto PGJ/CGMP n.º 027/2013 previu que o valor para pagamento do adicional de férias deve ser de um subsídio.

13. Sobre esse apontamento foi constatado pagamento a maior de R\$ 3.876.331,68 (três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, trezentos e trinta e um Reais e sessenta e oito centavos), realizado aos membros da Procuradoria, no exercício de 2016, e relativo ao adicional de férias, cujos valores recebidos individualmente ultrapassam, em sua maioria, o teto constitucional.

14. A auditoria foi realizada por amostragem e utilizou-se da técnica de exame documental, evidenciando dois achados de auditoria negativos, a partir dos quais foram sugeridas as citações dos agentes públicos responsáveis para se manifestarem sobre os apontamentos elencados no Relatório Técnico Preliminar.

15. Em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foram citados⁴: o Srs. Marcelo Ferra de Carvalho, Membro/Promotor de Justiça, Paulo Roberto Jorge do Prado, Membro/Procurador de Justiça e a Sra. Cláudia Di Giácomo Mariano, Ordenadora de Despesa, para se manifestarem acerca dos achados de auditoria, oportunidade em que apresentaram defesa.

16. Feitas as considerações iniciais, passo a descrever as argumentações apresentadas pelo órgão fiscalizado, a análise instrutória, e, por fim, o parecer ministerial.

1. IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS PELA EQUIPE TÉCNICA

⁴Documentos digitais ns.º 223657/2016; 223655/2016; 223666/2016 e 223676/2016
vdas



Achado de Auditoria n.º 01

Responsáveis: Sr. Marcelo Ferra de Carvalho (Membro/Promotor de Justiça), Sr. Paulo Roberto Jorge do Prado (Membro/Procurador de Justiça), Sra. Cláudia Di Giácomo Mariano (Ordenadora de Despesa)

KB19 PESSOAL_GRAVE. Pagamento de diferenciais de remuneração devidos sobre exercícios passados com valores acima do teto constitucional (art. 37, XI, da Constituição Federal).

Nexo de causalidade: a permissão para que procedessem ao pagamento das diferenças de URV sobre o exercício de 2005 sem a verificação da adequação ao teto constitucional, provocou pagamentos indevidos no exercício de 2012; a permissão para que procedessem ao pagamento das diferenças de URV sobre o exercício de 2004 sem a verificação da adequação ao teto constitucional, provocou pagamentos indevidos no exercício de 2013; o ordenamento do pagamento dos diferenciais em 2012 e 2013 concretizou a irregularidade.

Determinação/Recomendação: Sugere-se a devolução no valor de R\$ 10.856.380,88 (valores e datas evidenciados, no doc. autos digitais nº 136750/2017 TCE/MT às fls. 16 a 470) e que a Procuradoria Geral de Justiça apresente um plano de pagamento por parte dos beneficiados do valor pago indevidamente.

Achado de Auditoria n.º 02

Responsáveis: Sr. Paulo Roberto Jorge do Prado

JB 01 PESSOAL_GRAVE. Irregularidade no pagamento do adicional de férias nas circunstâncias em que ocorre a conversão da metade das férias em pecúnia.

Nexo de causalidade: O descumprimento das normas relativas ao pagamento de adicional de férias permitiu o efeito *Bis In Idem* no pagamento dessa natureza de despesa quando ocorre conversão das férias em pecúnia, ultrapassando o limite permitido de um subsídio.

Determinação/Recomendação: Sugere-se a reanálise, pela Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência do TCE/MT, da Resolução de Consulta nº 09/2013 TP, por estar em desacordo com as seguintes normas: Lei 416/2010; Ato Normativo Conjunto Nº 27/2013-PGJ-CGMP; Resolução nº 09/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público e Súmula 328 TST.





1.1. Manifestação da Defesa

1.1.1 Achado de Auditoria n.º 01

17. Os gestores citados manifestaram-se conjuntamente⁶ e, preliminarmente, alegaram a incompetência do Relator para analisar as contas do exercício de 2012 e 2013, com o argumento de que tais contas já foram aprovadas por esta Corte, por meio dos Acórdãos ns.º 3.755/2013-TP e 2.649/2014-TP.

18. No que tange ao apontamento sobre os diferenciais de remuneração – URV que, em alguns casos, teriam extrapolado o teto constitucional, ponderaram a impossibilidade da redução repentina de remuneração, baseados no princípio da irredutibilidade salarial e do direito adquirido.

19. Entenderam, ainda, que as disposições da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que estabeleceu a ressalva quanto aos tetos constitucionais após a dicção “irredutibilidade de vencimentos”, não são aplicáveis ao direito de recebimento da compensação por eventuais perdas em razão da conversão para Unidade Real de Valor – URV; e, que, na oportunidade da entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 41/2003, as remunerações de alguns promotores de justiça já eram somadas ao adicional por tempo de serviço e ficavam acima do limite, não podendo ser atingidas, repentinamente, pela redação da nova regra.

20. Inclusive, pontuaram que a manutenção do subteto se deu no recebimento da URV pelos Procuradores e Promotores mais antigos, e que se tratariam de vantagens integrantes do patrimônio dos servidores. E que, dessa forma, a incidência do teto constitucional resultaria em afronta ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à garantia da irredutibilidade de vencimentos.

⁶Documento digital n.º 1441/2017
vdas





21. Afirmaram que os pagamentos se deram com base em direitos que são reflexo da conversão da URV, ocorrida em 1994, e, em obediência à ordem judicial que concedeu aos Procuradores e Promotores de Justiça o direito ao recebimento da diferença de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento), não limitado pelo teto constitucional, mas baseado em cálculo realizado até dezembro de 2005, quando a Procuradoria de Geral de Justiça fez publicar a Lei Complementar n.º 241/2006, na qual foi instituído o seu sistema de subsídio.

22. Alegaram que a Resolução n.º 09/2006-CNMP do Conselho Nacional do Ministério Público, normativa própria do órgão, não abrangeu os casos de diferenças salariais anteriores a dezembro de 2005, e, ainda, concedeu o prazo de 90 (noventa) dias, a partir de junho de 2006, para que fossem feitas as adaptações das remunerações do Ministério Público ao teto constitucional.

23. Por fim, consideraram que a norma definidora do subsídio só foi consolidada por meio da publicação da Lei n.º 11.143/2005, que dispôs sobre o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Logo, em virtude desse fator, pontuaram que o teto constitucional, utilizado como referência pela equipe técnica, no valor de R\$ 11.594,59 (onze mil, quinhentos e noventa e quatro Reais e cinquenta e nove centavos), estaria equivocado, pois em 05/02/2004, na sessão administrativa n.º 319.269, o Supremo Tribunal Federal definiu que a maior remuneração do Ministro do STF seria de R\$ 19.115,19 (dezenove mil, cento e quinze Reais e dezenove centavos); o que teria prevalecido até dezembro de 2005 e motivado a decisão judicial a limitar o pagamento das diferenças salariais experimentadas até aquela data.

24. Sendo assim, pelos motivos expostos, e sob argumentação do princípio da boa-fé, requereram a descaracterização da irregularidade apontada.

1.1.2 Achado de Auditoria n.º 02

25. Quanto à forma de cálculo do abono pecuniário, fundamentaram que no Ministério Público, nos termos do *caput* do art. 15, do Ato Normativo Conjunto n.º 027/2013-
vdas





PGJ, o valor do adicional de férias corresponde a um subsídio, e que o direito ao abono não prejudica o direito ao adicional constitucional de férias.

26. Consignaram, ainda, que a Lei Complementar Estadual n.º 04/1990, dispôs, no §2º do art. 99, que no cálculo do abono pecuniário será considerado o valor do adicional de férias.

27. Assinaloaram que o setor de pessoal daquele órgão obedeceu o entendimento desta Corte de Contas, inscrito na Resolução de Consulta n.º 09/2013-TP, de Relatoria deste Conselheiro.

28. Concluíram aduzindo que a natureza jurídica do abono pecuniário não é remuneratória, e sim de caráter indenizatório, e que, por isso, não está submetida ao teto constitucional, conforme preceitua o art. 6º da Resolução n.º 09/2006, do Conselho Nacional de Ministério Público.

29. Por fim, com base nos argumentos elencados e sob a égide do princípio da boa-fé, requereram o afastamento das impropriedades configuradas no Relatório Técnico.

1.2 Análise Instrutória⁷

30. Preliminarmente, a Equipe Técnica recusou a alegação de incompetência do Relator, destacando as disposições da Resolução Normativa n.º 15/2016, que incluiu na Resolução n.º 14/2007 – Regimento Interno do TCE/MT, o art.128-F, que *“prevê que os processos de auditoria poderão abranger mais de um exercício financeiro”*.

1.2.1 Achado n.º 01

⁷Documento digital n.º 217879/2017
vdas





31. Após a análise da defesa, concluiu que não foi considerado o teto constitucional para os cálculos da apuração dos valores de pagamentos das diferenças de URV devidas sobre os exercício de 2004 e 2005.

32. No que concerne à argumentação aduzida sobre a Emenda Constitucional n.º 41/2003 afrontar o princípio da irredutibilidade de vencimentos, ponderou que quando há aparente conflito entre normas constitucionais, deve-se utilizar a ponderação, evocando a razoabilidade para a correta interpretação integradora.

33. Destacou que o entendimento trazido pela defesa é baseado em julgados antigos do STF em que se questionava se havia a possibilidade de, em sede de Poder Constituinte Derivado, afrontar cláusula pétrea como a da irredutibilidade de remuneração.

34. Assinalou que a questão levantada não é se o servidor fazia *jus* ou não às vantagens pessoais, como centralizou a defesa em suas manifestações; e sim se com o incremento, calculado em 2012 e 2013 - 09 anos após a eficácia dada ao limite remuneratório, já eram devidas, pois ultrapassavam o limite remuneratório vigente.

35. Argumentou, em dissonância com a tese da defesa, que o teto remuneratório já possuía eficácia plena desde 2004 e que, se houvesse sido concedida a diferença de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) sobre as verbas remuneratórias à época, tal acréscimo não seria devido pelo fato de as remunerações dos beneficiários já estarem acima do teto constitucional, sendo o *direito* indevido desde o nascedouro. Assim, concluiu que a permissão e o ordenamento dos pagamentos dos diferenciais de URV referentes ao exercício de 2004, realizados em 2012 e 2013, concretizaram a irregularidade.

36. Destacou que na decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal, proferida em 05/02/2004, aludida pela defesa, o Ministro Presidente Maurício Corrêa, considerou que o valor do teto remuneratório deveria ser o maior estabelecido pela Instituição, que na época era o do Presidente; sendo assim, na etapa da defesa, procedeu-





se o cálculo da totalidade dos membros. Portanto, a amostra está incluída de acordo com o valor correto do teto remuneratório estabelecido para 2004.

37. Arremataram afirmando que se o cálculo da porcentagem, de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento), não compunha os vencimentos do servidor à época, bastava saber se a remuneração recebida acrescida de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) ultrapassaria o limite remuneratório imposto constitucionalmente e, caso ultrapassasse esse limite, deveria a Instituição reter o valor, mesmo nessas condições.

38. Concluiu pela caracterização do dano no valor de R\$ 10.856,380,88 (dez milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, trezentos e oitenta Reais e oitenta e oito centavos), e pela recomendação para que a PGJ/MT apresente um plano de pagamento por parte dos beneficiados do valor pago indevidamente.

1.2.2 Achado n.º 02

39. No que tange ao apontamento relativo ao pagamento do adicional de férias, com efeito *bis in idem* e extrapolação do limite legal, deve-se considerar que, em convertendo metade do período das férias em pecúnia, a auditoria considerou que o valor recebido possui natureza remuneratória, uma vez que, ao compor a base de cálculo do abono pecuniário, o adicional de férias não modifica sua natureza de verba remuneratória, considerando essa forma de cálculo uma maneira de burlar as normas que estabelecem a equivalência de um subsídio como pagamento do adicional de férias.

40. Dessa forma, opinou pela configuração da irregularidade em decorrência de infringência ao art. 158 da Lei Complementar n.º 416/2010 e ao art. 15 do Ato Normativo Conjunto n.º 027/2013-PGJCGMP, que estabelecem que o valor do adicional de férias equivalerá a um subsídio, como também em decorrência do valor pago com efeito *bis in idem* do adicional de férias extrapolar o limite estabelecido como teto constitucional, em infringência ao art. 7 da Resolução n.º 09/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público; identificando dano ao erário no valor total de R\$ 3.876.331,68 (três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, trezentos e trinta e um Reais e sessenta e oito centavos).





41. Sugeriu o encaminhamento de solicitação à Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência para a reanálise da Resolução de Consulta nº 09/2013 quanto ao pagamento com efeito *bis in idem* do adicional de férias nas situações em que este é utilizado como base de cálculo para o pagamento de abono pecuniário, tendo em vista o entendimento trazido pela Súmula n.º 328 do Tribunal Superior do Trabalho e demais entendimentos de Tribunais Regionais do Trabalho.

1.2.3 Conclusões Gerais:

42. A unidade instrutória opinou pela recomendação para que se digitalizem as folhas de pagamento dos exercícios anteriores a 2002 e se proceda à migração dos dados das folhas de pagamento de 2002 a 2005 para o sistema informatizado “*Protheus*”, utilizado atualmente pelo DGP – Departamento de Gestão de Pessoas do Órgão.

43. Opinou também pela determinação quanto à devolução do valor de R\$ 10.856.380,88 (dez milhões e oitocentos e cinquenta e seis mil, trezentos e oitenta Reais e oitenta e oito centavos) relativo aos pagamentos de URV supostamente indevidos, e para que o órgão apresente um plano de ressarcimento por parte dos beneficiados.

1.3 Posicionamento do Ministério Público de Contas

44. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 5.304/2017, da lavra do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho, manifestou-se, preambularmente, quanto à possibilidade do Relator do exercício de 2016 analisar as irregularidades ocorridas em exercícios anteriores, uma vez que o julgamento das contas não faz coisa julgada sobre falhas não detectadas, sendo certo que, a qualquer época, é possível ao Tribunal de Contas apontar falhas encontradas não indicadas anteriormente e determinar a sua correção ou mesmo aplicar as necessárias sanções.





45. Arrematou, ressaltando que, se desconsiderarem os achados por serem aparentemente ocasionais ou de pouca importância, estariam dando de ombros para aquilo que eles indicam; e, que justamente pela auditoria se dar sobre pequenas amostras, é que não podem ser desconsideradas as falhas graves que são encontradas.

1.3.1 Achado n.º 01

46. Aduziu que no Estado de Mato Grosso, o Tribunal de Justiça reconheceu o direito aos membros ativos, inativos e pensionistas do Ministério Público do Estado de incorporarem aos vencimentos e proventos a diferença de 11,98% (onze inteiros e noventa e oito centésimos percentuais), aplicando-se aos beneficiários juros de 12% (doze por cento) ao ano e correção monetária com base no INPC. Informou que, conforme decisão, as diferenças da URV só poderiam ser concedidas para remunerações percebidas no período de 1999 a 2005, haja vista a prescrição operada para rendimentos percebidos entre 1994 a 1999.

47. Esclareceu que a decisão judicial reconheceu apenas o fundo do direito, ou seja, que servidores públicos, ativos e inativos, possuíam o direito ao recebimento da diferença relativa a URV acrescida de juros e correções monetárias. Entretanto, a individualização do recebimento deveria ser realizada pelo órgão, cabendo ao Ministério Público Estadual analisar as peculiaridades de cada servidor (leia-se: Membro, ex-membro, aposentado) e disponibilizar o recebimento do benefício; em outras palavras, verificar se o servidor, dentro dos limites remuneratórios, poderia receber as diferenças pecuniárias.

48. Destacou que a Constituição Federal fixou a sistemática de remuneração dos membros em subsídio consistente no pagamento em parcela única. Nessa toada, houve a absorção de abonos e prêmios antes recebidos, inclusive do adicional por tempo de serviço. Contudo, tal alteração não implicou na diminuição de remuneração, somente em sua composição, haja vista o respeito ao princípio constitucional de irredutibilidade de vencimentos. E, ainda, pontuou que a polêmica sobre a incorporação ou não do Adicional por Tempo de Serviço ao teto remuneratório já está há muito pacificada nos Tribunais, uma





vez que, apesar de ter sido intitulada como "Adicional", tal verba possui natureza jurídica nitidamente salarial, razão pela qual constitui parte integrante da remuneração para todos os fins.

49. Assinalou, também, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é uníssona no sentido de que, a partir do início de vigência da Emenda Constitucional n.º 41/2003, as vantagens pessoais, de qualquer espécie, deveriam ser incluídas no cálculo para fins do teto remuneratório, previsto no inc. XI do art. 37 da Constituição da República, o que afasta a alegação da defesa sobre a exclusão do adicional por tempo de serviço do cômputo do teto constitucional.

50. Acrescentou, como reforço a este entendimento, as disposições do Resolução nº 09/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que disciplinou as verbas que não adentram ao teto constitucional, sendo que o adicional por tempo de serviço não consta do rol de exceções. Desta feita, por meio dos documentos trazidos ao processo pela Equipe de Auditoria, constatou que em 2004 e 2005 existiam servidores e membros do Ministério Público Estadual que recebiam remunerações acima do teto constitucional vigente.

51. Entretanto, sobre a necessária redução remuneratória, trazida à baila pela equipe técnica, enfatizou o longo debate jurídico ocorrido nos diversos Tribunais Brasileiros. Assinalou que essa discussão somente foi fulminada em 2014, com a decisão RE n.º 609.381/GO, de repercussão geral, relatada pelo Ministro Teori Zavasck, demonstrando o posicionamento da Suprema Corte.

52. Nesta decisão, o Supremo Tribunal Federal, revisitou a questão, assentou que a incidência do teto remuneratório tratado na Emenda Constitucional n.º 41/2003 é imediata e sem ressalvas, atingindo quaisquer valores além do limite, sem que haja violação da irredutibilidade de vencimentos/direito adquirido ao montante estipendial.





53. Colacionou que os direitos adquiridos não representam um limite ao poder constituinte derivado e não podem revestir-se de caráter absoluto ou ser o remédio para todos os males, colocando-se acima dos demais direitos fundamentais constitucionais, uma vez que a primazia exacerbada a direitos consolidados sob a égide de normas constitucionais ultrapassadas restringe, de forma desproporcional, a independência de cada geração de atualizar a Constituição segundo as necessidades de seu tempo.

54. Diante disso, pontuou que o argumento da defesa que merece consideração é aquele que traz à lume que a decisão final sobre o tema, proferida pelo STF em sede de Recurso Extraordinário, somente ocorreu em 2014; sendo que os pagamentos realizados ocorreram em 2012 e 2013, razão pelo qual não podem ser penalizados.

55. Sopesou que, em 2006, o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu a Resolução n.º 09/2006, que orientou a composição dos vencimentos para adequação ao teto constitucional, bem como sinalizou a eficácia integral e imediata da Emenda Constitucional n.º 41/2003, frisando que a referida normativa, por não ser dotada de ultratividade, não se aplica a pagamentos realizados nos anos de 2004 e 2005; entretanto, serve como guia interpretativo e viés argumentativo.

56. Ressalvou que a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Justiça de Mato Grosso, que obtiveram sentenças favoráveis à recomposição da URV, observaram o teto constitucional para a realização dos seus respectivos pagamentos. No entanto, frisou que o assunto era controverso no Judiciário, e, por isso, entendeu que não é dado a esta Corte de Contas punir os gestores que agiram de boa-fé ao ordenar pagamentos com base na norma constitucional da irredutibilidade de subsídios, haja vista que, até então, não havia posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a celeuma; e, por derradeiro, entendeu não ser o caso de ressarcimento.

57. Concluiu que, em que pese a incontroversa existência de pagamento de diferenças das incorporações de 11,98% (onze inteiros e noventa e oito centésimos percentuais) da URV (fundo de direitos) a membros, ex-membros, aposentados e





pensionistas do Ministério Público Estadual que possuíam remuneração acima do teto constitucional fixado pela Emenda Constitucional nº 41/2003, não se trata de caso de ressarcimento.

58. Alertou quanto à impossibilidade de ressarcimento por parte dos servidores que receberam acima do teto, que a jurisprudência é pródiga no sentido de que o recebimento de valores pagos por erro da Administração não enseja devolução pelo servidor de boa-fé, e que a interpretação errônea da Administração que resulte em pagamento indevido ao servidor acaba por criar-lhe uma falsa expectativa de que os valores por ele recebidos são legais e definitivos, daí não ser devido qualquer ressarcimento.

59. Quanto à responsabilização dos gestores, o Ministério Público de Contas acolheu o entendimento da defesa de que o pagamento se deu com base em divergência jurisprudencial à época vigente e teve por pressuposto um valor constitucional (irredutibilidade de subsídios). E sob a égide de que a má-fé não se presume, mas se prova, deduziu a boa-fé da interpretação realizada pela gestão do Órgão.

1.3.2 Achado n.º 02

60. No que se refere a este achado de auditoria, o *Parquet* de Contas discordou do posicionamento exarado pela Equipe Técnica.

61. Preliminarmente, destacou a suma importância do instituto jurídico de Resolução de Consulta, que é um mecanismo por meio do qual o Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, garantindo maior segurança jurídica, uma vez que possui força normativa, quando tomada por maioria dos votos dos membros do Tribunal Pleno, constituindo prejudgado de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, conforme disposição do art. 232, §2º, c/c art. 238 da resolução n. 14/2007.





62. Destacou que a Resolução de Consulta n.º 09/2013, aprovada por unanimidade, consolidou o entendimento no qual o abono pecuniário de férias, somente será devido ao servidor estatutário, mediante previsão legal no estatuto ou no plano de carreira. De igual modo, a base de cálculo, pois se a lei não incluir de forma expressa a indenização de férias no cálculo, não poderá a administração fazê-lo.

63. Assim, pontuou que não há que se falar em interpretação análoga ao entendimento dos Tribunais Regionais do Trabalho e até mesmo do Tribunal Superior do Trabalho, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso já se manifestou sobre a matéria com entendimento circunspecto de que a concessão do abono pecuniário tem que estar prevista em lei.

64. Ressaltou que, na presente circunstância, não merece prosperar o argumento no tocante ao teto constitucional, pois no inciso III, do art. 7º, da Resolução nº 09/2016 do CNMP, o adicional de férias e o abono pecuniário são institutos diversos, sendo o primeiro de natureza remuneratória e o segundo de natureza indenizatória. E que o art. 6, inciso I, alínea “i”¹², da citada Resolução, prevê que todas as parcelas remuneratórias, inclusive vantagens pessoais, estão sujeitas ao teto constitucional, exceto parcelas indenizatórias previstas em lei, que é o caso do abono pecuniário.

65. Ademais sobrelevou que a motivação do recebimento da pecúnia, quer por necessidade de serviço, quer pela conveniência das partes, não altera a natureza indenizatória da conversão em pecúnia, e por tais razões não merece prosperar o argumento quanto ao desrespeito ao teto remuneratório.

66. Nos termos da Resolução de Consulta n.º 09/2013 deste Tribunal de Contas, além de todos os fundamentos legais acima apresentados, concluiu pela legalidade do pagamento na forma realizada, qual seja, incluindo o adicional de férias na base de cálculo do abono pecuniário.





67. E quanto à proposta de encaminhamento à Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência do TCE/MT para a reanálise da Resolução de Consulta nº 09/2013 TP/ TCE-MT, o *Parquet* de Contas discordou do posicionamento técnico, por não caber interpretação análoga do entendimento já firmado nesta Corte de Contas com entendimento dos Tribunais Regionais do Trabalho e até mesmo do Tribunal Superior do Trabalho.

68. Por fim, opinou pela não determinação de ressarcimento ao erário dos valores acima do teto pagos a título de diferença de incorporação de URV, visto que o pagamento se deu com base em divergência jurisprudencial à época vigente e teve por pressuposto um valor constitucional - irredutibilidade de subsídios.

69. É o relatório.

Cuiabá, 18 de março de 2019.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

