



PROCESSO Nº : 183482/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADOS : JOSÉ PEDRO TAQUES
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 4.977/2018

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. LEI CONCESSIVA DE REVISÃO GERAL ANUAL QUE EXTRAPOLA OS ÍNDICES INFLACIONÁRIOS NO PERÍODO DE REFERÊNCIA. LEI ESTADUAL N. 10.572/2017. VIGÊNCIA INICIADA EM AGOSTO DE 2017. EFEITOS DIFERIDOS. DIREITO ADQUIRIDO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA. PARECER MINISTERIAL PELA INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE E IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Referem-se os autos à Representação Interna proposta pela Secretaria de Controle Externo por suposta irregularidade imputável ao Governador do Estado de Mato Grosso acerca de eventual concessão indevida de revisão geral anual aos servidores do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por intermédio da Lei n. 10.572/2017, considerando que a referida revisão alcançou o percentual de 12,34% da remuneração, enquanto que o período de referência acumulou inflação de 8,79%.

2. O Conselheiro Relator, entendendo presentes os requisitos autorizadores, em contrariedade ao parecer do Ministério Público de Contas, concedeu medida cautelar para suspender a implementação do RGA na forma estabelecida pela Lei n. 10.527/2018, que foi devidamente homologada pelo Plenário.





3. O Governador do Estado de Mato Grosso, assim como as entidades representantes das categorias do serviço público apresentaram manifestação nos autos, conforme documentos digitais de n. 189847/2018; 207506/2018; 211528/2018; 206060/2018; e 221166/2018.

4. O Relatório Técnico de Defesa manteve a irregularidade, postulando, ainda, pela instauração de incidente de inconstitucionalidade, sustentada pelo suposto aumento real e violação dos limites de gastos com pessoal.

5. Os autos retornaram para manifestação ministerial conclusiva.

2. MÉRITO

2.1. Considerações gerais sobre a segurança jurídica a as alterações promovidas pela Lei Nacional n. 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro

6. Apesar de toda a argumentação referente à extrapolação do limite de pessoal e a forma de cálculo utilizada pela Secretaria de Controle Externo e pelo Conselheiro Relator, notamos que **houve a consideração de apenas parte do cenário, deixando de se considerar os interesses dos administrados, em clara contrariedade ao que dispõe o artigo 22 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro, aposto pela Lei Nacional n. 13.655/2018, que não por acaso recebe o nome de “lei da segurança jurídica”.**

7. Sendo assim, desde já assevero que este parecer leva em conta não apenas os argumentos de limite de pessoal levantados pelo relator, mas também **a necessidade de se verificar as consequências práticas da decisão (22, §1º, da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro), assim como os direitos subjetivos adquiridos dos servidores públicos (artigo 5º, XXXVI, da CRFB/88 e artigo 6º, da LINDB) e a observância do sistema de precedentes imposto tanto pelo Código de Processo Civil,**





em seu artigo 927, quanto pelo artigo 30 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro.

8. Realizada esta introdução, passo à análise do caso.

2.2. Incidente de inconstitucionalidade – impossibilidade de parcelamento da Revisão Geral Anual

9. A Constituição Federal, em sua redação original do seu artigo 37, inciso X, assegurava aos servidores públicos revisão geral de remuneração, sempre na mesma data e sem distinção de índices entre servidores civis e militares.

10. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/1998, deu nova redação ao mencionado artigo 37, inciso X, da Carta Magna, de modo a acrescer expressamente a garantia de que a revisão geral dos servidores públicos **deve ocorrer anualmente**.

11. Confira-se a redação atual do dispositivo constitucional referido:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices**. (grifo nosso).

12. No que tange à finalidade da revisão geral prevista constitucionalmente, consiste na recomposição do poder aquisitivo da remuneração dos servidores, como reconhecido no voto do Ministro Ilmar Galvão, quando do julgamento da ADI 2061/DF in verbis:

“(...)

‘Não vejo, nesse dispositivo, uma norma que tenha por efeito exclusivo





assentar que a revisão da remuneração dos servidores deverá ser feita, de maneira paritária, entre servidores públicos, civis e militares, em termos de índices e de oportunidade. Na verdade, contém ele um imperativo lógico, pressuposto da apontada paridade de tratamento entre servidores civis e militares, consistente em que **os vencimentos dos servidores em geral deverão ser periodicamente atualizados, em face da perda do poder aquisitivo da moeda. É que a despesa pública, como um todo, em face dos efeitos da inflação, tem a expressão de seu real valor necessariamente ajustado à nova realidade monetária, não sendo razoável admitir-se que a despesa de pessoal, que é uma parcela da despesa pública, não deva merecer idêntico tratamento, ainda que de forma periódica.** Daí a exigência de fixação da chamada "data-base" para a revisão dos vencimentos dos servidores públicos que, não sem razão, de ordinário tem recaído no mês de janeiro, quando se inicia o ano orçamentário, prática que tem sido rigorosamente observada, entre nós, mesmo quando, em face da elevação dos índices inflacionários, se tem tornado inevitável a concessão de reajustamentos no correr do exercício, os quais, entretanto, são levados à compensação na "data-base". **A revisão periódica dos vencimentos dos servidores do Estado constitui, portanto, obrigação irrecusável para a Administração Pública que, no âmbito federal, tem à frente a autoridade impetrada, como supremo administrador da despesa pública, mesmo porque, na forma do art. 61, § 1º, II, é o detentor de competência privativa para a iniciativa de leis disciplinadoras da espécie.' (...)"** (sem grifos no original).

13. Assim, é visível que a regra que estabelece a necessidade da realização de revisão geral da remuneração é um mecanismo que objetiva neutralizar as perdas remuneratórias decorrentes do processo inflacionário e da desvalorização da moeda.

14. **Observa-se a ênfase dada pelo Ministro Marco Aurélio, ao proferir voto na já citada ADIN 2061-7/DF, à ligação entre a revisão remuneratória e a garantia de irredutibilidade dos vencimentos, o que evidencia o dano concreto sofrido pelos servidores na ausência daquela.**

15. Por outro lado, a previsão de revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos implica também o respeito ao princípio que veda o enriquecimento sem causa do Estado, que decorreria da apropriação da força de trabalho de seus servidores mediante o pagamento de remuneração com poder aquisitivo completamente defasado.





16. O Supremo Tribunal Federal, tem tomado decisões no sentido de garantir a força normativa da Constituição e a máxima efetividade da norma constitucional, v.g:

"a Constituição não pode se submeter à vontade dos Poderes constituídos nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste – enquanto for respeitada – constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos" (RTJ 146/707, Rel. Min. CELSO DE MELLO. (grifo nosso)

17. O respeito à Constituição, especialmente em relação a direitos tão claramente estabelecidos, só pode ser no sentido de restar reconhecida a invalidade jurídica do dispositivo previsto no art. 6º da Lei n. 10527/2017, que possui a seguinte redação:

Art. 6º As perdas salariais decorrentes do pagamento parcelado da RGA dos anos de 2016, 2017 e 2018 deverão ser compensadas pela implantação do reajuste salarial de 2% no subsídio dos servidores públicos, sem prejuízo do pagamento das revisões gerais anuais, da seguinte forma:

I - 1% (um por cento) em outubro do ano de 2018, sobre o subsídio de setembro de 2018; e

II - 1% (um por cento) em outubro do ano de 2019, sobre o subsídio de setembro de 2019.

Parágrafo único O percentual disposto no inciso II poderá ter a sua implantação adiantada para junho de 2019, retroativo a maio de 2019, calculado sobre o subsídio de abril de 2019, **condicionado ao crescimento da receita corrente líquida em 10% (dez por cento), apurada no primeiro quadrimestre do ano de 2019.** (grifo nosso)

18. A inconstitucionalidade pode ser aferida, com a simples análise do texto constitucional. Isso porque, conforme já dito alhures, o inciso X do Art. 37 da CRFB/88, assegura revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

19. Ora, a Carta Magna estabelece que a revisão deve ser realizada anualmente, em uma única data, não podendo o legislador estabelecer, sob pena de burla ao texto, datas diferentes e nem tampouco condicionar o pagamento do RGA ao





incremento da arredação.

20. Outrossim, tem-se, também, uma burla finalística, da revisão.
21. A interpretação teleológica do texto constitucional, nos faz concluir que os vencimentos dos servidores em geral deverão ser periodicamente atualizados, **em face da perda do poder aquisitivo da moeda.**
22. **Ou seja, o percentual do Reajuste Geral Anual deve ser compatível à nova realidade monetária de forma a garantir o poder aquisitivo do servidor.**
23. Fixar o valor de reajuste em apenas 1% deturpa o intuito de compensar a perda econômica, já que, como sabemos, a inflação atingiu, em 2017, o patamar anual de 6,29%.
24. Por fim, não se pode olvidar que a garantia constitucional ora em questão visa a concretizar a **irredutibilidade remuneratória**, o que, em última análise, implica em forma de cumprimento do objetivo maior da Constituição Federal, a preservação da dignidade humana.

2.3. Direito adquirido – Questões orçamentárias que não podem prejudicar direitos subjetivos - irredutibilidade de subsídio – Forma de cálculo – Resolução de Consulta n. 29/2016 – Princípio da proteção à confiança – Sistema de precedentes

25. O Conselheiro Interino ao conceder a cautelar considerou existir a fumaça do bom direito apta a indicar a ocorrência de irregularidade apontada pela Secretaria de Controle Externo, afirmando que, a princípio, houve a concessão de revisão geral anual superior ao índice inflacionário, o que configura aumento real de vencimentos, em contrariedade ao que determinada a Lei de Responsabilidade Fiscal, em casos de extrapolação de limite de pessoal.





26. Não desconhecemos a situação financeira e orçamentária do Estado de Mato Grosso como um todo, notadamente quanto à folha de pessoal, no entanto, **deve-se ter cautela** quando se analisa direitos pecuniários concedidos a servidores de acordo com o **regular trâmite legislativo, oriundo de diversas negociações entre as categorias e o Chefe do Poder Executivo.**

27. Analisando a Lei Estadual n. 10.572/2017, verificamos em seu artigo 8º, que **sua vigência é a data de sua publicação (04/08/2017)**, sendo que **apenas os efeitos financeiros foram protraídos no tempo**, de forma parcelada, motivo pelo qual é correto afirmar que os servidores públicos abrangidos por esta lei **possuem direito adquirido à revisão fixada nesta lei** e qualquer alteração em seus dispositivos legais tendentes à reduzi-la **viola frontalmente o direito fundamental à irredutibilidade de vencimentos previsto no artigo 37, XV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

28. Ao julgar caso semelhante na **ADI n. 4013, o Supremo Tribunal Federal** entendeu que não pode uma lei revogar outra já vigente que concede aumento de vencimentos aos servidores, mesmo que os efeitos financeiros estejam fixados para data posterior, o que é o caso do autos. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ação conhecida quanto ao art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999. 2. **Diferença entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada.** 3. O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de





sua eficácia financeira. **O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007. (ADI 4013, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 18-04-2017 PUBLIC 19-04-2017). (grifo nosso).

29. Desta forma, **mesmo que** eventualmente verifique-se que a revisão concedida é maior que a o índice inflacionário do período, **não se pode vilipendiar o direito já incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores público do Estado de Mato Grosso, principalmente pela ausência de má-fé, dolo ou fraude no processo legislativo,** sendo que possível **erro de cálculo ou estimativa errônea (para cima)** da inflação do período ainda não transcorrido **não tem o condão de prejudicar a constitucionalidade da norma.**

30. No caso, se ao final da implementação da revisão geral anual existir efetivamente um aumento real no vencimento dos servidores públicos, não há cogitar de impedi-lo, pois como já dito **trata-se de direito adquirido.**

31. O fato de o limite de pessoal prudencial (na forma de cálculo da Resolução de Consulta n. 29/2016 – TCE-MT-TP) estar extrapolado **não é novidade, não podendo o caso destes autos ser utilizado indevidamente de bode expiatório para enfrentar este problema,** considerando que está em jogo o **direito adquirido dos servidores públicos à revisão geral anual fixada por lei,** e o fato de ela ser um aumento real ao final do período não pode prejudicar os servidores, **notadamente porque esta Corte de Contas poderia ter atuado há muito tempo sobre este tema, pois a lei estadual é datada do mês de agosto de 2017, esvaziando até mesmo o requisito de *periculum in mora* para a medida cautelar anteriormente deferida, conforme já defendido pelo Ministério Público de Contas.**

32. Ademais, não há falar em impossibilidades orçamentárias para





implementação integral da revisão prevista na Lei n. 10.572/2017, pois tais questões **não podem ser invocadas para negar direitos subjetivos de servidores, mesmo que seja hipótese de extrapolação do limite de gastos com pessoal**, nos termos já decidido pelo **Superior Tribunal de Justiça**. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONCURSO. NOMEAÇÃO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR. GARANTIA.

1. **A jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor** [...] (REsp 1.306.604/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Dje 06/03/2014).

2. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1678968/RO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/03/2018, Dje 05/04/2018). (grifo meu).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLICIAIS CIVIS. REAJUSTE DA GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO NÃO CONFIGURADA. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ. INAPLICABILIDADE DOS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL À HIPÓTESE DOS AUTOS. EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 19, § 1º, IV DA LC 101/2000. AGRAVO INTERNO DO ESTADO DO MARANHÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

3. **É pacífico nesta Corte Superior o entendimento de que os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do Ente Público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do Servidor**, [...]. Precedentes: AgRg no REsp. 1.467.347/RN, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Dje 31.10.2014; AgRg no AREsp. 561.051/RN, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, Dje 30.9.2014.

4. Agravo Interno do ESTADO DO MARANHÃO a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 969.773/MA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2017, Dje 08/03/2017). (grifo nosso).

33. Quanto **à forma de cálculo** para observância do limite de gastos com pessoal, **deve-se observar a Resolução de Consulta n. 29/2016¹, tendo em vista que é**

¹ Ementa: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PESSOAL. LIMITE. DESPESA COM PESSOAL. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. IRRF. POSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO. O Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, pode ser excluído das





precedente de observância obrigatória deste Tribunal de Contas, nos termos do que dispõe o artigo 30, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, não sendo a concessão de medida cautelar o instrumento adequado para revisar a matéria.

34. Além disso, o sistema de precedentes deve observar a necessária segurança jurídica, nos termos definidos pelo *caput* do já citado artigo 30 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, bem como pelo artigo 5º, XXXVI, da CRFB/88, sendo que neste a doutrina indica ser implícito o princípio da segurança jurídica.

35. Neste sentido, não é permitido que se desrespeitem os precedentes vinculantes sem a devida transição conforme já preleciona o artigo 927, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil, notadamente em sede de medida cautelar, ressaltando que trata-se de matéria que envolve amplo debate e a análise de contas de governo de todos os municípios do Estado de Mato Grosso.

36. Por fim, insta salientar que o princípio da segurança jurídica possui duas faces, uma objetiva e outra subjetiva. A face objetiva diz respeito à estabilidade das relações jurídicas, enquanto que a subjetiva se relaciona com a proteção à confiança depositada pelos administrados nos atos da administração pública.

37. Vejamos os ensinamentos de Edilson Nobre, Desembargador do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

O critério para falar ou não em dever de indenizar da administração se situa com base no princípio da tutela da confiança legítima que, em face de determinadas circunstâncias, pôs o administrado na manutenção do ato administrativo. A sua origem é jurisprudencial, recuando a meados da centúria pretérita, mais precisamente a uma decisão do Tribunal Superior do Contencioso-Administrativo de Berlim, de 14 de novembro de 1956.

despesas totais com pessoal do Estado e dos Municípios, e da composição da Receita Corrente Líquida – RCL destes entes, por não representar receita e ou despesa efetivas, mas mero registro contábil.





Discorrendo sobre o seu conteúdo, Hartmut Maurer aponta que a proteção da confiança se arrima preferencialmente na segurança jurídica, a qual justifica a eficácia e firmeza dos atos administrativos, proporcionando-lhe, assim, uma visão singular, sem embargo de a jurisprudência também se referir, a propósito de seu fundamento, aos princípios do Estado de Direito – inclusive social – e à boa-fé objetiva.
[...]

Diogo Freitas do Amaral descortina que o tratamento da revogação dos atos constitutivos de direitos há que respeitar o princípio geral da segurança jurídica e da proteção da confiança e, por isso, sua revogabilidade dependerá da verificação de determinadas condições. É que, a partir do instante no qual são atribuídas posições subjetivas de vantagem aos particulares, estes têm o direito de poder confiar na palavra manifestada pelos órgãos administrativos e, assim, têm de ajustar a sua vida jurídica com base nas posições de que são legitimamente titulares. (grifo nosso). (JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. Direito Administrativo Contemporâneo – Temas Fundamentais. 1.ed. pg. 119 e 121. Juspodvim: 2015)

38. Desta forma, o **Ministério Público de Contas**, considerando que é direito adquirido do servidor público a implementação da revisão geral anual na forma como estipulada na Lei Estadual n. 10.572/2017, e que nem mesmo a extrapolação de gastos com limite de pessoal pode impedir a implementação de direitos subjetivos dos servidores, opina pela **improcedência desta representação de natureza interna.**

3. CONCLUSÃO

39. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização de controle externo do Estado de Mato Grosso, opina:

a) pela **instauração de incidente de inconstitucionalidade** do artigo 6º, da Lei Estadual n. 10.572/2018, para afastar sua aplicabilidade, determinando o pagamento imediato e integral da Revisão Geral Anual aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso;

b) pelo **conhecimento da** representação de natureza interna, tendo em





vista a presença dos requisitos regimentais; e

c) pela **improcedência** desta Representação de Natureza Interna.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de novembro de 2018.

(assinatura digital)²
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador Geral de Contas

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

