



PROCESSOS Nº : 30.296-1/2019

ASSUNTO : PROPOSTA DE REEXAME DE RESOLUÇÕES DE CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

RAZÕES DO VOTO VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de reexame de resolução de consulta, apresentada pela conselheira substituta Jaqueline Jacobsen, na condição de Presidente da Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência (CPUJ), a fim de atualizar as teses acerca da concessão de revisão geral anual¹ à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, a proposta da consultoria técnica foi lapidada, sucessivamente, pelo Ministério Público de Contas e pelo conselheiro-relator Isaias Lopes da Cunha; chegando-se à seguinte proposta de resolução:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA N. ____/2020

Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Norma constitucional de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora. Fixação por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Idênticos índice e data-base. Não indexação a índice federal de correção monetária. Observância à capacidade financeira e ao limite de despesa total com pessoal de cada Poder e órgão autônomo.

1) O dispositivo constitucional que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF) é norma de eficácia limitada, logo deve ser regulamentado por lei de cada ente, na qual devem ser estabelecidos a data base da revisão, o índice de inflação a ser utilizado como parâmetro e os critérios para sua concessão;

2) A iniciativa de projeto de lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal, é privativa do Chefe do Poder Executivo, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

3) A revisão geral anual não pode ser indexada, de forma automática, a índice

¹Constituição Federal: Art. 37. [...] 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)





federal de correção monetária, visto que isso afeta de forma grave a autonomia e a capacidade financeira dos demais entes federativos;

4) Não existe dispositivo constitucional que obrigue a concessão de revisão geral anual com a reposição integral da perda inflacionária apurada no período anterior, haja vista que a sua concessão está condicionada às circunstâncias econômicas e financeiras do ente federativo e à observância dos requisitos legais, especialmente da existência de capacidade financeira de cumprir com suas obrigações constitucionais, legais e contratuais;

5) O Chefe do Poder Executivo não está obrigado a encaminhar anualmente projeto de lei dispondo sobre a revisão geral anual, todavia, deve se pronunciar, de forma fundamentada, acerca dos motivos que ensejaram a não proposição da revisão, por ocasião do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou da Lei Orçamentária Anual;

6) A concessão de revisão geral anual está sujeita à observância aos limites de despesa total com pessoal do ente federativo, inclusive dos Poderes e órgãos autônomos, sendo vedada a sua concessão quando estes ultrapassarem o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relato do necessário.

II – PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Antes de adentrar nas razões pela necessidade de reforma da proposta de resolução, é primoroso ressaltar, a fim de se evitar cansativa tautologia, a **consonância da proposta de resolução com o entendimento atual do STF:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEIS 8.071/2018 E 8.072/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO REMUNERATÓRIO PARA RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. **A concessão de benefício remuneratório fundada no art. 37, X, da CF, para recomposição do poder aquisitivo das remunerações de servidores públicos, é matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que a exerce em benefício dos servidores de todos os Poderes e órgãos da Administração Pública respectiva.** 2. As Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 do Estado do Rio de Janeiro têm nítidos contornos de revisão geral dos vencimentos devidos aos servidores do Poder





GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefones: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

e-mail: presidencia@tce.mt.gov.br

Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, uma vez que o incremento salarial é conferido linearmente a todos, independentemente da carreira, e de forma global, incidente não apenas sobre parcelas salariais específicas, mas sobre o montante remuneratório total, inclusive cargos em comissão e funções gratificadas. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo. 3. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 6000, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 14-10-2019 PUBLIC 15-10-2019)

Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Inexistência de lei para revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos. Ausência de direito a indenização. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos. 2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo. 3. **Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.**

(RE 565089, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102 DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. CONCESSÃO, A PAR DE ÍNDICE GERAL DE CORREÇÃO SALARIAL PARA TODAS AS CARREIRAS ESTATUTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO, DE ÍNDICE COMPLEMENTAR VARIÁVEL, CONSIDERADA A INCIDÊNCIA DO IPCA DESDE A DATA DA CONSOLIDAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA OU DE REESTRUTURAÇÃO DAS TABELAS DE VENCIMENTOS. VALIDADE. POSSIBILIDADE DE DESCONTO DOS REAJUSTES SETORIAIS POR OCASIÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DOS ARTIGOS 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. **A revisão geral anual da remuneração e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos, cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo**





(artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal), deve se dar na mesma data para todos e sem distinção de índices (artigo 37, X, da Constituição Federal). 2. O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo. 3. A revisão geral anual sem distinção de índices não impede que determinadas categorias recebam efetivamente revisão diferenciada de outras, caso essa diferenciação reflita reajustes anteriores, de forma a evitar o desvirtuamento dos reajustes setoriais e a necessidade de redução do índice de revisão, em prejuízo das categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento salarial. Precedente: ADI 2.726, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 29/8/2003. 4. O artigo 1º da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná concedeu índice geral de revisão salarial no percentual de 3,14% (três vírgula quatorze por cento) para todas as carreiras estatutárias do Poder Executivo estadual, ao passo que o artigo 2º da referida Lei, ora impugnado, concedeu índice complementar variável, considerada a incidência do IPCA desde a data da consolidação dos planos de carreira ou de reestruturação das tabelas de vencimentos. 5. **A consideração dos reajustes setoriais anteriores, de forma a fixar patamar equânime de revisão geral das remunerações de todos os servidores, não contraria a ratio do disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal.** 6. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu conseqüente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 5. In casu, a presente ação direta carece de objeto quanto aos artigos 5º e 9º, parte final, da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná, que se referem ao exercício fiscal pretérito de 2007, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial. 6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgado improcedente o pedido.

(ADI 3968, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019)

De fato, é pacífico no STF que a norma do art. 37, inciso X, CF, é de eficácia limitada, ou *not self executing* (não autoexecutável), na esteira da doutrina de Ruy Barbosa². Depende, portanto, de legiferação infraconstitucional, de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Ademais, não há direito subjetivo, por parte do servidor público, à revisão geral

²BARBOSA, Ruy (*Comentários à Constituição Federal brasileira*, v.2, p. 475) apud MENDES, Gilmar Ferreira (*Curso de direito constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 69)





anual, nos termos da tese fixada no RE 565089:

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.

Em verdade, a tese fixada no supramencionado RE 565089 traduz tendência jurisprudencial de verdadeira mutação constitucional, conforme se apreende pela fundamentação exposta pelo ministro Luís Roberto Barroso, voto condutor do acórdão (p. 75):

Em primeiro lugar, ainda na fase de delimitação das interpretações possíveis, penso que o termo "revisão" não significa necessariamente modificação. Embora essa leitura seja válida, é igualmente possível entender que o dispositivo exige uma avaliação anual, que poderá resultar ou não em concessão de aumento.

Em segundo lugar, ingressando no plano da interpretação sistemática, considero que o art. 37, inciso X, deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciam da lógica de reajustes automáticos e, mesmo de forma mais geral, da lógica da indexação econômica. É o caso do art. 7º, inciso IV, que estabelece a garantia do salário mínimo e veda a sua vinculação para qualquer fim, e do art. 37, inciso XIII, que veda a vinculação entre cargos e funções para efeitos remuneratórios.

Em terceiro lugar, e para mim mais importante ainda, Presidente, repetindo o entendimento que já externei em Plenário, entendo que merece temperamento a ideia de que a adoção de um índice em qualquer medida inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente degradação do direito de propriedade. Como se sabe, esse tipo de pretensão a uma radical intangibilidade monetária é muito mais uma peculiaridade do Brasil, do que uma exigência associada ao núcleo do referido direito. Com efeito, embora compreensível à luz do histórico inflacionário do País, essa pretensão não encontra paralelo relevante no direito comparado, inclusive por conta do seu efeito colateral de retroalimentação do processo inflacionário. Em outras palavras, a indexação pode ser gerada pelo impulso legítimo de tentar neutralizar o fenômeno inflacionário, mas tem o efeito quase inevitável de aumentar a sua intensidade e gerar um círculo vicioso cujos efeitos o país já experimentou com particular intensidade.

Em resumo: de fato, a proposta de resolução apresentada pelo conselheiro-relator se coaduna com o entendimento hodierno da Suprema Corte.

Todavia, conquanto o papel do Supremo Tribunal Federal seja interpretar a Constituição Federal de modo a estabelecer paradigma hermenêutico para **todos**, o papel do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso há de amoldar-se à realidade legislativa **mato-grossense**.





Não posso, portanto, olvidar das concretas peculiaridades do arcabouço jurídico mato-grossense, analisado a seguir.

III – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE

É de importância ímpar lembrar que há competência legislativa **concorrente** entre os entes federativos quanto à elaboração de normas financeiras:

Constituição Federal

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – **orçamento**;

A competência da União restringe, nesses casos, à fixação de normas gerais:

Art. 24. [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Nessa senda, a lição de André Luiz Borges Netto³:

[R]evela-se ter sido aceita a técnica da repartição vertical de competências, algo que é típico do chamado “federalismo cooperativo”, em que se divide uma mesma matéria legislativa entre mais de uma entidade federada, possibilitando a atuação conjunta das mesmas, limitando-se, no entanto, a atuação de ambas, de vez que uma entidade editará somente normas gerais e a outra ficará responsável pela edição de normas específicas ou particularizantes.

[...]

Claro está, pois, a deliberada intenção do legislador constituinte em atenuar e abrandar a excessiva concentração do poder jurídico de legislar na esfera da União, com o que os Estados-membros, ao menos em tese, viram suas autonomias reforçadas...

Ademais, interessante pontuar que a tendência contemporânea, turbinada pela pandemia Covid-19, é de reconhecer **maior autonomia às unidades federativas**;

³ NETTO, André Luiz Borges. *Competências legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 121 e 124





zeitgeist este que alguns autores denominam “novo pacto federativo”⁴:

O federalismo brasileiro de cooperação e equilíbrio, nas últimas três décadas, vem apresentando uma dinâmica centralizadora (“federalismo centrípeto”), oportunizando a hipertrofia do governo federal em detrimento dos governos estaduais e municipais.

Com a pandemia do coronavírus, parece que nova tendência de releitura do federalismo brasileiro tomou seu curso, autorizando que tal conceito fundamental submetesse-se a processo de evolução semântica (renovação, reaquisição, ressignificação etc.). As atuais condições sociais e políticas, sabemos pelos historiadores, interagem com própria forma de interpretação desse princípio fundamental político.

Nesse contexto, dado o preocupante estado de tensão entre os governos federal, de um lado, e estaduais e municipais, de outro, que desde a deflagração da pandemia no Brasil aflora no cenário nacional, **é inegável que o conceito de federalismo parece fluir para uma nova acepção semântica**, que se distancia da prefalada noção de federalismo de cooperação ou equilíbrio.

Trata-se de bandeira levantada, inclusive, pelo constitucionalista mato-grossense, **Marco Aurélio Marrafon**⁵:

Contudo, a submissão econômica e financeira dos entes subnacionais em relação à União não condiz com os mais elementares traços do pensamento federalista. Também o predomínio de políticas pensadas em gabinete não se adequam aos ditames contemporâneos de maior participação política. Por esse motivo, apenas há de se falar em novo pacto federativo se considerada a dimensão não realizada do federalismo cooperativo também idealizado na Constituição de 1988 (especialmente artigo 23, CF/88).

Por essas razões, **o novo pacto federativo deve ser baseado no resgate de maior autonomia dos Estados-membros**, Distrito Federal e Municípios, aliado à abertura de novos âmbitos de integração democrática com os cidadãos e às estratégias de solidariedade entre os entes, formando o pacto cooperativo, não apenas em sentido formal, mas também material.

Feita essa, é necessário proceder o ***distinguishing*** entre o caso concreto e os precedentes mencionados no tópico II.

A tese pacificada pelo STF se refere às situações nas quais há **omissão normativa** (quando não há lei estadual regulamentadora da norma constitucional de

⁴ CONTINENTINO; PINTO. Estamos diante de um novo federalismo brasileiro? *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-18/observatorio-constitucional-estamos-diante-federalismo-brasileiro>

⁵ MARRAFON, Marco Aurélio. Novo pacto federativo para aprimorar a democracia brasileira. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-21/constituicao-poder-pacto-federativo-aprimorar-democracia-brasileira>





eficácia limitada; v.g, RE 565089⁶) ou na hipótese de haver norma estadual **em desconformidade** com a Constituição Federal (vício de iniciativa; v.g, RE 731221, ADI 3968⁷).

O caso, contudo, do Estado de Mato Grosso é diferente: **não** há omissão normativa, eis que vige **a lei regulamentadora 8.278/2004**, modificada pela lei estadual **10.819/2019**, ambas de **iniciativa do Governador do Estado**.

Não se pode, portanto, **olvidar** a regulamentação estadual no momento de fixação de tese de consulta. A lei regulamentadora é manifestação da competência constitucional **criativa** do Estado de Mato Grosso, possibilitando-lhe inovar na ordem jurídica estadual. Trata-se de irradiação da **autonomia legislativa** do ente federado.

O exame jurídico feito por um tribunal mato-grossense há de levar em conta a legislação mato-grossense, sob pena de menosprezo às atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo.

IV – DA LEI MATO-GROSSENSE 8.278/2004

A lei estadual 8.278/2004, modificada pela lei 10.819/2019, “Estabelece a política de **revisão geral anual** da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências”.

Haja vista tratar-se de lei *regulamentadora* da concessão de RGA, deve ser utilizada como parâmetro normativo estadual, conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso:

MANDADO DE SEGURANÇA – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO – CONEXÃO COM MANDADOS DE SEGURANÇA QUE VERSAM SOBRE O MESMO TEMA – DESCABIMENTO – REVISÃO GERAL ANUAL CONFERIDA PELA LEI ESTADUAL Nº 10.572/2017 – SUSPENSÃO PELO ACÓRDÃO Nº 539/2018 DO TCE/MT – POSSIBILIDADE –

⁶ O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização”

⁷ “A revisão geral anual da remuneração e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos, cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo (artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal)”





MEDIDA INSERIDA ENTRE AS ATRIBUIÇÕES CONFERIDAS À CORTE DE CONTAS – DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS CONDICIONANTES PREVISTOS NO ART. 3º DA LEI Nº 8.278/2004 – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO, LEGALIDADE E IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS – NÃO OCORRÊNCIA – AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – SEGURANÇA DENEGADA.

[...]

2. A revisão geral anual é o direito assegurado a todos os servidores públicos de terem resguardada a sua remuneração e subsídios mediante a reposição do valor da moeda, que, com o passar do tempo, tem o seu poder aquisitivo (poder de compra) reduzido em razão da inflação. **Sua efetivação, nos termos da parte final do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, subordina-se à edição, por cada ente federativo, de lei específica regulamentando a forma e os critérios de concessão aos servidores públicos, tratando-se, portanto, de norma constitucional de eficácia limitada.**

3. **No Estado de Mato Grosso, a Lei nº 8.278/2004 (que regulamenta, de forma geral, a revisão anual)**, estipula a necessidade de demonstração de ocorrência de perda salarial, incremento de receita corrente líquida no exercício anterior, observância dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e do §1º do art. 169 da Constituição Federal e, também, a existência de capacidade do Estado de honrar os compromissos anteriormente firmados e a edição de lei fixando ou alterando o índice de correção salarial.

4. Não tendo a Lei nº 10.572/2017, que fixou o índice de revisão geral para os anos de 2017 e 2018, **atendido aos requisitos estabelecidos na Lei nº 8.278/2004**, correta a suspensão de seus efeitos por ato do Tribunal de Contas do Estado, em cujas atribuições insere-se a fiscalização das finanças públicas e o cumprimento das Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que haja, conseqüentemente, violação aos princípios constitucionais do direito adquirido, da legalidade e da irredutibilidade de vencimentos.

(N.U 1004270-09.2019.8.11.0000, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PÚBLICO, MARIA APARECIDA RIBEIRO, Turma de Câmaras Cíveis Reunidas de Direito Público e Coletivo, Julgado em 04/06/2020, Publicado no DJE 06/07/2020)

Cabe, contudo, *a priori*, aclarar determinado ponto.

Sem dúvida salta aos olhos o fato da lei estadual aparentemente restringir seu âmbito de eficácia aos “servidores públicos do Poder Executivo Estadual”. Tratava-se de opção legislativa que, à época da publicação, coadunava-se com os precedentes então vinculantes.

Atualmente, contudo, colide com o entendimento revisado da Suprema Corte. É necessário que se reinterpreta-a, a lume da mutação constitucional. Trata-se de múnus público de respeitar e prestigiar, máxime possível, as normas deste Estado.





Essa releitura há de prestigiar a **presunção de constitucionalidade** de qual a espécie normativa goza. Na lição categórica do ministro Gilmar Mendes, “**Não se deve pressupor que o legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição**”⁸. Há obrigatoriedade do intérprete de, ao interpretar *à luz* da Constituição, interpretar *conforme* a Constituição.

Situação temerária seria justamente declará-la, *de pronto*, inconstitucional. Criar-se-ia, prescindivelmente, estado grave de lacuna legislativa, **em contramão** ao norte hermenêutico que se extrai dos artigos 23 e 24 da lei 13.655/2018 (que modificou a lei de introdução às normas do direito brasileiro):

Art. 23. **A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, **sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Na doutrina magistral de Floriano de Azevedo Marques Neto⁹:

Os artigos que se acrescentaram à LINDB original têm como objetivo explícito reforçar a segurança jurídica num quadro de incerteza e de mudança permanente.

[...]

A segurança jurídica tem uma dimensão de estabilidade, na medida em que dá perenidade aos atos jurídicos e os efeitos deles decorrentes, **mesmo quando houver câmbios nas normas ou no entendimento que se faz delas.**

Não coaduna, portanto, com a novel LINDB a declaração de inconstitucionalidade de espécie normativa, que preenche lacuna legislativa, quando seu **vício é corrigível** mediante interpretação extensiva¹⁰, que a atualiza e a conforma à carta

⁸MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 95

⁹MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB - O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 93-112, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77651/74314>>. p. 98-99

¹⁰Sobre interpretação extensiva: “Trata-se de um modo de interpretação que amplia o sentido da norma para além do contido na sua letra... [...] aí a uma valoração, pelo intérprete, das situações é mais ostensiva e radical. De certo modo,





federal.

A interpretação conforme à constituição tem, sobretudo, os **objetivos confluentes de respeitar as atribuições do Poder Legislativo e assegurar segurança jurídica.**

Nessa senda, a conclusão à qual se chega, em reverência à lei 13.655/2018, à Governadoria e à Assembleia Legislativa, é pela imperativa aplicação da lei estadual 8.278/2004 **aos demais** poderes e órgãos autônomos do Estado de Mato Grosso, enquanto não houver novel lei regulamentadora.

A dedução não poderia ser diferente: cabe ao governador do Estado encaminhar projeto de lei que regulamente o art. 37, inciso X, da Constituição Federal; e **este não poderia, ao estabelecer a disciplina geral, tratar de forma discrepante os demais poderes e órgãos autônomos.** Entendimento contrário fere o princípio da isonomia material, porquanto, apesar da autonomia no desempenho de suas atribuições, **os Poderes Executivo e Legislativo não podem tratar, de forma divergente, os iguais**¹¹:

[princípio da isonomia material] Ao mesmo tempo, limita o poder legislativo e os poderes dos órgãos encarregados da aplicação das normas jurídicas. A regra geral da igualdade perante a lei, bifurca-se, portanto. **Contempla, em primeiro lugar, a igualdade no trato dado pela lei, que passa a conceituar-se como " igualdade na lei", constituindo um limite posto ao exercício do poder legislativo.** Junto a esta exigência surge a "igualdade na aplicação da lei", que limitará a tarefa dos órgãos encarregados de sua aplicação.

Dessarte, é este o entendimento do STF, na já citada ADI 6.000, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEIS 8.071/2018 E 8.072/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO REMUNERATÓRIO PARA RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR

a doutrina percebe que, nesses casos, o intérprete altera a norma, **contra o pressuposto de que a interpretação deve ser fiel – o mais possível – ao estabelecido na mensagem normativa**". In: FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1994. p. 296

¹¹HELVESLEY, José. Isonomia constitucional – isonomia material versus isonomia formal. *Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, v.7 (2004). Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/260>. p. 159





CONFIRMADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A concessão de benefício remuneratório fundada no art. 37, X, da CF, para recomposição do poder aquisitivo das remunerações de servidores públicos, **é matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que a exerce em benefício dos servidores de todos os Poderes e órgãos da Administração Pública respectiva.**

2. As Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 do Estado do Rio de Janeiro têm nítidos contornos de revisão geral dos vencimentos devidos aos servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, uma vez que o incremento salarial é conferido linearmente a todos, independentemente da carreira, e de forma global, incidente não apenas sobre parcelas salariais específicas, mas sobre o montante remuneratório total, inclusive cargos em comissão e funções gratificadas. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo. 3. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 6000, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 14-10-2019 PUBLIC 15-10-2019)

Feito este esclarecimento inicial, prossegue-se à substancialidade da lei em comento.

A opção legislativa do Estado de Mato Grosso foi pela **obrigatoriedade** de concessão de revisão geral anual, **atendidas as condições taxativamente previstas no art. 3º:**

Art. 3º A revisão geral anual, que **será** correspondente ao período de janeiro a dezembro do exercício anterior, **fica condicionada aos seguintes requisitos:**

I - ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificadas no exercício anterior ao da revisão;

II - incremento da Receita Ordinária Líquida do Tesouro verificado no exercício anterior ao da revisão e atendimento aos limites para despesa com pessoal previstos em lei; (Alterado pela Lei nº 10.819, de 28/01/2019)

III - capacidade financeira do Estado, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

§ 1º A capacidade financeira mencionada no inciso III do caput será observada quando o indicador de Capacidade Financeira de Pagamento (CFP) for inferior a 1,0 (um). (Acrescentado pela Lei nº 10.819, de 28/01/2019)

§ 2º Em qualquer hipótese, a concessão da revisão geral anual não poderá resultar, no mês seguinte à sua implementação, em indicador de Capacidade Financeira de Pagamento (CFP) igual ou superior a 1,0 (um). (Acrescentado pela Lei nº 10.819, de 28/01/2019)





§ 3º A recomposição será limitada ao crescimento da Receita Ordinária Líquida do Tesouro no período apurado. (Acrescentado pela Lei nº 10.819, de 28/01/2019)

§ 4º Caso o Poder Executivo não alcance no prazo de 2 (dois) anos a capacidade devida para pagamento, deverá o Governo encaminhar um Projeto de Lei com o objetivo de rediscutir a política do RGA - Revisão Geral Anual, de remuneração e subsídios dos servidores. (Acrescentado pela Lei nº 10.819, de 28/01/2019)

Há, portanto, no Estado de Mato Grosso, nos termos da lei estadual 8.278/2004, **obrigatoriedade de se conceder a revisão geral anual**, salvo na hipótese de descumprimento a um dos requisitos previstos no art. 3º.

Trata-se de normatização que coaduna perfeitamente com a tese fixada no RE 565089, que estabelece o dever do Poder Executivo “pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”¹².

A lei estadual 8.278/2004, no exercício da **competência concorrente complementar** do Estado-membro¹³, **positivou a fundamentação plausível pela não-proposição da revisão**.

Quaisquer teses emanadas desta Corte de Contas hão, portanto, de atender à ordem jurídica vigente **no Estado de Mato Grosso**, que inclui a lei mato-grossense 8.278/2004.

V – DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES

Reside, dentre os requisitos do art. 3º da lei 8.278/2004, problemática que requer elucidação.

Parte dos requisitos do art. 3º são impostas sem distinção entre os poderes e os órgãos autônomos; v.g, “ocorrência de perdas salariais” (inciso I), “incremento da Receita

¹²RE 565089, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102 DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020

¹³“De acordo com a hipótese do § 2º, os Estados-membros exercerão competência concorrente complementar, ou seja, poderão pormenorizar as normas gerais editadas pela União, estabelecendo as condições para sua aplicação.” In: NETTO, André Luiz Borges. op. cit. p. 138





Ordinária Líquida do Tesouro” (inciso II, início), que são constatados levando-se em conta a vivência do Estado enquanto unidade federativa.

Há, contudo, dois requisitos que são averiguáveis tão somente considerando as realidades distintas de cada órgão detentor de autonomia financeira (Assembleia Legislativa¹⁴, Tribunal de Justiça¹⁵, Ministério Público¹⁶, Defensoria Pública¹⁷, Tribunal de Contas¹⁸).

São os requisitos elencados no inciso II, *in fine* e no inciso III: “atendimento aos limites para despesa com pessoal previstos em lei” e “capacidade financeira”, respectivamente.

Essas duas condições, portanto, não de ser observadas analisando-se o orçamento próprio de **cada** órgão dotado de autonomia financeira. É primordial lembrar, nessa senda, que os limites de despesa com pessoal (exigência do inciso II, *fine*) é diverso para cada órgão, nos termos da lei complementar 101/2000:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

O poder-dever de autogestão administrativa e financeira não é mera previsão retórica ou simbólica. **À luz da autonomia financeira**, é perfeitamente possível que um poder ou órgão autônomo cumpra os requisitos dos incisos II, *fine*, e III do art. 3º, enquanto

¹⁴CE/MT: Art. 23 Ao Poder Legislativo fica assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...] XV - elaborar sua proposta de orçamento, dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias;

¹⁵CE/MT: Art. 99 Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

§ 1º O Tribunal de Justiça elaborará sua proposta orçamentária, dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias..

¹⁶CE/MT: Art. 105 O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁷CE/MT: Art. 116-A A Defensoria Pública elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (Acrescentado pela EC nº 35, D.O. 16.06.2005)

¹⁸As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira”; *In*: ADI 4418, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2017 PUBLIC 03-03-2017 REPUBLICAÇÃO: DJe-053 DIVULG 17-03-2017 PUBLIC 20-03-2017





outro não.

Situação juridicamente vedada é justamente se o não-atendimento e a incapacidade financeira de determinado órgão gerar sanção transcendente ao próprio órgão descumpridor, a atingir até mesmo os demais poderes e órgãos autônomos.

Nestes termos, a sanção de descumprimento aos requisitos previstos nos incisos II, fine, e III do art. 3º da lei 8.278/2004 não pode extrapolar o limite do poder ou órgão inadimplente.

Trata-se do **princípio da intranscendência subjetiva das sanções**, regra regente da sistemática das sanções financeiras (tanto institucionais quanto pessoais), **pacificamente reconhecido na jurisprudência pátria:**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 743. DIREITO FINANCEIRO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTONOMIA FINANCEIRA. INSCRIÇÃO CADASTROS DE INADIMPLENTES. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DE SANÇÕES. 1. A autonomia financeira dos Poderes veda limitação de despesas por outro Poder conforme decisão proferida na ADI n.2238, DJe 15 set. 2020. 3. **A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional.** Precedentes. (RE 1.254.102 - AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 17 jun. 2020; RE 1263840 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 14 ago. 2020; RE 1263645 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 06 ago. 2020; RE 1214919 AgR-segundo, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 11.10.19). 3. Tese fixada em repercussão geral (Tema n.743): “É possível ao Município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando a Câmara Municipal do mesmo ente possui débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.” 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento.

(RE 770149, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON





FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-241 DIVULG 01-10-2020 PUBLIC 02-10-2020)

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAFI. CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLENTES. NECESSIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. APLICAÇÃO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES FINANCEIRAS. PODERES DISTINTOS. AUTONOMIA FINANCEIRA. 1. **É aplicável o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras em matéria de limites setoriais de gastos com pessoal aos Poderes com autonomia financeira**, a despeito da personalidade jurídica una do ente federativo, pois o Poder Executivo não dispõe de meios para ingerir na execução orçamentária dos demais órgãos autônomos. Precedentes. 2. A jurisprudência do STF entende pela caracterização de violação ao devido processo legal, quando não há a instauração prévia de processo administrativo antes da inclusão no cadastro de inadimplentes federal, tendo em vista que a restrição ao crédito público representa gravame ao patrimônio do ente público subnacional, portanto passível de sindicabilidade judicial. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ACO 2190 AgR-segundo, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAFI/CAUC. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES. OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - **A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência**, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes. II - Agravo regimental não provido.

(ACO 2995 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2018 PUBLIC 06-





03-2018)

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CAUTELAR. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS SÃO ÓRGÃOS DOTADOS DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL, ORGÂNICO-ADMINISTRATIVA E AUTOGOVERNO. ATOS A ELES ATRIBUÍDOS NÃO PODEM ENSEJAR A INSCRIÇÃO, NOS SISTEMAS DE RESTRIÇÃO AO CRÉDITO UTILIZADOS PELA UNIÃO, DE OUTRO ÓRGÃO QUE SOBRE ELES NÃO PODE EXERCER INGERÊNCIA (PODER EXECUTIVO). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Os Tribunais de Contas dos Estados são órgãos dotados de autonomia institucional, financeira e administrativa, conforme já assentado pelo Plenário deste Tribunal (ADI 4.643, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 28/11/2014). 2. **Não se mostra razoável a anotação do Poder Executivo e de órgãos da Administração direta a ele vinculados nos cadastros de restrição ao crédito em razão da inobservância de limites orçamentários por órgãos dotados de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não sujeitos àquele poder.** 3. In casu, **aplica-se o princípio da intranscendência subjetiva das sanções**, consoante tem decidido esta Corte em casos análogos (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015). 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AC 2511 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 30/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 25-08-2015 PUBLIC 26-08-2015)

TUTELA DE URGÊNCIA EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. REGULARIDADE FISCAL E DE GASTOS COM PESSOAL DE OUTRO PODER (LEGISLATIVO OU JUDICIÁRIO) OU ÓRGÃO COM AUTONOMIA FINANCEIRA (TRIBUNAL DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO). CONDIÇÃO IMPOSTA AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL PARA REALIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS E OBTENÇÃO DE CONTRATOS DE GARANTIA. VEDAÇÃO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES. PRECEDENTES. LIMINAR REFERENDADA. ART. 21, V, DO RISTF. Tutela de urgência visando o afastamento de óbice para a obtenção, pelo Poder Executivo estadual, de empréstimos, financiamentos ou realização de contratos de garantia, decorrente de suposta irregularidade fiscal e de gastos por parte de outros Poderes (Legislativo ou Judiciário) ou órgãos com autonomia financeira (Tribunal de Contas, Ministério Público). **Incidência do princípio da intranscendência.**





Impossibilidade de ingerência administrativa de um Poder sobre o outro.

Precedentes. Presentes os requisitos legais para a concessão da tutela de urgência. Medida liminar referendada.

(ACO 3397 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 21-09-2020 PUBLIC 22-09-2020)

Não pode, portanto, um poder ou órgão autônomo sofrer pela má gestão de outrem. A diligência do gestor que mantém hígida sua capacidade financeira e atende aos limites de despesa com pessoal não pode *cair por terra*.

Nestes termos, distinguem-se os requisitos previstos no inciso I e II, início, dos previstos no inciso II, *fine*, e III. Enquanto aqueles não permitem diferenciar entre os entes com autonomia financeira; estes, por sua vez, impingem tratamento diferenciado, sob pena de violação ao princípio da intranscendência das sanções.

Por fim, é bom sublinhar que tal apontamento atende à exigência constitucional de isonomia material, eis que os poderes e órgãos autônomos que cumprem as condições não podem ser tratados de forma idêntica aos descumpridores.

Dessarte, **a sistemática mato-grossense ora vigente implica a intranscendência das vedações à concessão de revisão geral**, ou seja, o *atendimento e/ou não-atendimento aos limites de despesa e a capacidade e/ou incapacidade financeira* não de ser compreendidas nos limites de cada ente dotado de autonomia financeira, nos termos da constituição estadual.

VI – O REFLEXO DA LEI ESTADUAL 8.278/2004 – PROPOSTAS PARCIAIS DE ORÇAMENTO E EDIÇÃO DE LEI DE REAJUSTE

Recapitulando, a jurisprudência pacífica do STF reconhece a eficácia limitada do art. 37, X, da Constituição Federal. No âmbito do Estado de Mato Grosso, regulamenta o dispositivo constitucional a lei estadual 8.278/2004, que prevê a concessão obrigatória de revisão, atendidas as condições do seu art. 3º, vedada a transcendência subjetiva da





sanção de inadimplemento aos requisitos dos incisos II, *fine*, e III.

Ante a obrigatoriedade da revisão geral, e a observância de requisitos *in concreto*, a depender da realidade de cada ente dotado de autonomia financeira, forçoso prever reajuste que assegure a revisão geral anual aos seus servidores (*quando atendidos os requisitos do art. 3º da lei estadual 8.278/2004*).

Este reajuste deverá constar da proposta parcial de orçamento, a ser encaminhada ao Poder Executivo para fins de mera consolidação¹⁹, na forma da Constituição Estadual, inciso XV do art. 26 (ALMT), parágrafo 1º do art. 99 (TJMT), art. 105 (MPE-MT), art. 116-A (DPE-MT):

Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...] XV - elaborar sua proposta de orçamento, dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 99 Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

§ 1º O Tribunal de Justiça elaborará sua proposta orçamentária, dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias...

Art. 105 O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 116-A A Defensoria Pública elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tal entendimento igualmente se estende ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos da ADI 4418:

“As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciais no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira” [...]

(ADI 4418, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2017 PUBLIC 03-03-2017 REPUBLICAÇÃO: DJe-053 DIVULG 17-03-2017 PUBLIC 20-03-2017)

Ademais, é de primoroso interesse interinstitucional notar que **não detém o Poder Executivo competência para, ingerindo nas propostas de orçamento dos demais poderes e órgãos dotados de autonomia financeira, modificá-las**, salvo quando dissonantes à lei de diretrizes orçamentárias, situação que deverá ser devidamente

¹⁹“Os poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público elaboram suas propostas parciais e as encaminham para o Poder Executivo, que é o responsável pelo envio da proposta consolidada ao Legislativo”. In: LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8 ed. Salvador: Juspodivm. 2019. p. 172





comprovada, sob pena de violação à autonomia financeira.

Assim sintetiza Harrison Leite²⁰:

[S]e houve observância dos limites estipulados na LDO, mas, mesmo assim, o Executivo não concordou com a proposta encaminhada pelos demais poderes, ele não pode consolidar a proposta de acordo com sua visão e encaminhar ao Legislativo um projeto de LOA diferente do encaminhado pelos demais Poderes e MP. [...] O que não pode é o Executivo alterar a proposta orçamentária do Judiciário ou demais poderes e órgãos.

Além disso, é nesse sentido o pacífico entendimento da Suprema Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE. 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República (Emenda Constitucional nº 45/2004). 2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constituição da República atribui ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuição que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito. 3. **À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88.** 4. **O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da**

²⁰LEITE, Harrison. op. cit. p. 174





GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefones: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

e-mail: presidencia@tce.mt.gov.br

CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações. 5. **A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos** (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88). 6. **In casu, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolção de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88).** 7. A Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, que constitui a Lei Orçamentária Anual daquela unidade federativa, revela-se inconstitucional na parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual com prévia redução unilateral e inconstitucional perpetrada pelo Governador do Estado. 8. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 9. É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.048-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 10. O Supremo Tribunal Federal, no exercício da fiscalização abstrata de constitucionalidade, não está circunscrito a analisar a questão tão somente por aqueles fundamentos jurídicos constantes da petição inicial, o que não desincumbe a parte autora do ônus processual de fundamentar adequadamente a sua pretensão, indicando os dispositivos constitucionais tidos por violados e como estes são violados pelo objeto indicado, sob pena de não conhecimento da ação ou de parte dela (art. 3º da Lei nº 9.868/99). Precedentes: ADI 561, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/3/2001; ADI 1.775, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 18/5/2001. 11. In casu, diante da impugnação genérica da lei orçamentária e considerando que os pedidos são manifestação de vontade que devem ser interpretados, a presente ação deve ser conhecida apenas no que diz respeito à redução unilateral do Poder Executivo estadual dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba. 12. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária





à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: “É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”.

(ADI 5287, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 09-09-2016 PUBLIC 12-09-2016)

Preenchidos, portanto, os requisitos do art. 3º, deverá o poder ou órgão dotado de autonomia financeira prever – na proposta de orçamento encaminhado ao Poder Executivo para fins de consolidação da lei orçamentária anual – reajuste que assegure a revisão geral anual de qual trata o art. 37, X, da Constituição Federal (regulamentado, a nível estadual, pela lei 8.278/2004).

Havendo a previsão de dotação orçamentária na lei orçamentária anual, **estão vinculados os poderes e órgãos autônomos à edição de lei que conceda reajuste aos respectivos servidores**. Para tanto, **os poderes e órgãos autônomos** (que atenderam aos limites impingidos pela lei de responsabilidade fiscal, e portanto tinham o poder-dever de prever o reajuste na proposta parcial de orçamento) **deverão encaminhar projeto de lei de reajuste de vencimentos**, de iniciativa privativa de cada órgão²¹, de modo a assegurar a revisão geral anual regulamentada pela lei estadual 8.278/04 e prevista na LOA.

É a lição da Maria Sylvia Zanella Di Pietro²²:

Quanto aos demais servidores, o artigo 37, inciso X, estabelece que os subsídios somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Mantêm-se inalterados os dispositivos da Constituição que definem a competência para iniciar os projetos de leis referentes à remuneração dos servidores. Ou seja, continua repartida entre o Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, a), Tribunais (art. 96, II, b), Ministério Público (art. 127, § 2º) e Tribunal de Contas (art. 73, combinado com art. 96). Cada um desses órgãos remete ao Legislativo projeto de lei,

²¹ Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...] XIV - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição;

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Capítulo 13.4.4.3.1





seja de criação de cargos, seja de fixação de vencimentos dos seus servidores, devendo todos respeitar os limites estabelecidos para os servidores do Executivo, já que o artigo 37, XII, não foi alterado. [...]

Quanto à alteração dos subsídios, também somente poderá ser feita por lei, observadas as mesmas regras quanto à iniciativa legislativa e observada também a norma do artigo 169, § 1º, I, que exige, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

Sublinho que a lei regulamentadora estadual optou pela **obrigatoriedade** da revisão geral anual, atendidas as condições do art. 3º; o que significa que não há margem de discricionariedade ao chefe do Poder Executivo e dos demais poderes e órgãos.

Sublinho, ainda, que **a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para a edição da lei regulamentadora geral não pode ser confundida com a iniciativa para a edição da lei que, com base na LOA e na lei estadual 8.278/04, assegura reajuste aos servidores.**

Ademais, por fim, resalto que entende a Suprema Corte que a revisão geral anual torna-se genuíno direito subjetivo do servidor público quando houver a dotação na LOA (que esteja conforme à LDO):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, “a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos”. 2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018. 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. Assim sendo, **não há direito à revisão geral anual da remuneração dos**





servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual. 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. 6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: **A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

(RE 905357, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019)

O **roteiro**, portanto, é este: à luz da lei estadual 8.278/04, atendidos os requisitos *gerais* do art. 3º (ocorrência de perdas salariais e incremento da Receita Ordinária Líquida do Tesouro), deverão os poderes e órgãos autônomos (Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas), atendidos os requisitos *específicos* do art. 3º (atendimento aos limites para despesa com pessoal previstos em lei e capacidade financeira), encaminhar proposta parcial de orçamento ao executivo que possibilite a posterior edição de lei que conceda o reajuste à qual os respectivos servidores têm direito.

VII – PROPOSTA DE TESE

A lume do exposto, proponho a seguinte tese de consulta, **adequada à realidade legislativa mato-grossense, considerando a sistemática própria que a lei estadual 8.278/2004 impinge:**

RESOLUÇÃO DE CONSULTA N. ___/2020

Pessoal. Remuneração. Revisão Geral Anual. Norma constitucional de eficácia limitada. Necessidade de lei regulamentadora de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Lei estadual 8.278/2004. Obrigatoriedade de concessão de revisão geral anual, atendidos os requisitos do art. 3º da lei estadual 8.278/2004, vedada a transcendência institucional das sanções.

1) O dispositivo constitucional que assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CF) é norma de eficácia limitada, regulamentada, a nível estadual, pela lei estadual 8.278/2004;





GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefones: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

e-mail: presidencia@tce.mt.gov.br

- 2) A iniciativa de projeto de lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição Federal, é privativa do Chefe do Poder Executivo, que deverá, obrigatoriamente, propor a revisão, quando atendidos os requisitos do art. 3º da lei estadual 8.278/2004;
- 3) A concessão de revisão geral anual está sujeita aos condicionamentos previstos nos incisos I, II e III do art. 3º da lei 8.278/2004, ou seja, à ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, ao incremento da Receita Ordinária Líquida, ao atendimento aos limites para despesa com pessoal e à averiguação de capacidade financeira;
- 4) É vedada a extrapolação institucional da sanção do descumprimento às condições previstas nos incisos II, *fine*, e III do art. 3º da lei estadual 8.278/2004 (atendimento aos limites para despesa com pessoal e capacidade financeira), sob pena de violação ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções;
- 5) Os entes dotados de autonomia financeira (Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas) têm obrigação, quando atendidos os requisitos específicos do art. 3º (atendimento aos limites para despesa com pessoal e capacidade financeira), de prever, nas respectivas propostas parciais de orçamento encaminhadas ao Poder Executivo para fins de consolidação da lei orçamentária anual, reajuste remuneratório que assegure a revisão geral anual regulamentada na lei estadual 8.278/2004;
- 6) Havendo dotação orçamentária na lei orçamentária anual, o reajuste anual torna-se direito subjetivo do servidor do respectivo poder ou órgão autônomo, ou seja, é obrigatória a edição de lei, de iniciativa de cada poder ou órgão autônomo, que conceda o reajuste remuneratório de modo a assegurar a revisão geral anual regulamentada na lei estadual 8.278/2004;
- 7) A revisão geral anual não pode ser indexada, de forma automática, a índice federal de correção monetária, visto que isso afeta de forma grave a autonomia e a capacidade financeira dos demais entes federativos;
- 8) Não existe dispositivo constitucional que obrigue a concessão de revisão geral anual com a reposição integral da perda inflacionária apurada no período anterior;

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de:

- i) conhecer a presente consulta
- ii) revogar os itens “1” e “3” da Resolução de Consulta nº 30/2009, revogar integralmente a Resolução de Consulta nº 32/2009, bem como o item “3” da Resolução de Consulta nº 11/2016 e o item “2” da Resolução de Consulta nº 16/2016; **nos termos do voto do conselheiro-relator Isaias Lopes da Cunha;**





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefones: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

e-mail: presidencia@tce.mt.gov.br

iii) aprovar a minuta de resolução de consulta **formulada no presente voto**, com as alterações na redação aqui expostas, a fim de adequá-la à sistemática mato-grossense.

É como voto.

Tribunal de Contas, Gabinete da Presidência, 04 de novembro de 2020.

(assinado digitalmente)

CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF
Presidente

