



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 153408/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 1º da Lei 10.276, de 15.5.2015, do Estado de Mato Grosso, que dispõe sobre a remuneração do cargo de Procurador da Assembleia Legislativa daquela unidade federada.²

² Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor do texto normativo questionado:

Lei 10.276/2015, de Mato Grosso

Art. 1º Os cargos de provimento efetivo da carreira de Procurador Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso serão remunerados por subsídio, nos termos desta lei.

§ 1º O subsídio do grau máximo da carreira de Procurador Legislativo da Assembleia Legislativa corresponderá a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos termos da parte final do inciso XI do Art. 37 da Constituição da República e do § 3º do Art. 45-A da Constituição do Estado de Mato Grosso, escalonados conforme as respectivas classes, sendo a diferença entre uma e outra de 5% (cinco por cento).

§ 2º A implementação financeira do disposto no parágrafo anterior ocorrerá no mês de outubro de 2016.

§ 3º Até a concretização do disposto no § 1º, os efeitos financeiros serão graduados da seguinte forma:

I - no mês de maio de 2015, o subsídio dos Procuradores Legislativos de 1ª Classe corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

II - no mês de maio de 2015, o subsídio dos Procuradores Legislativos de 2ª Classe corresponderá a 55% (cinquenta e cinco por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

III - no mês de maio de 2015, o subsídio dos Procuradores Legislativos de 3ª Classe corresponderá a 40% (quarenta por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IV - no mês de janeiro de 2016, o subsídio dos Procuradores Legislativos de 1ª Classe corresponderá a 85% (oitenta e cinco por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

V - no mês de janeiro de 2016, o subsídio dos Procuradores Legislativos de 2ª Classe corresponderá a 70% (setenta por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

VI - no mês de janeiro de 2016, o subsídio dos Procuradores Legislativos de 3ª Classe corresponderá a 60% (sessenta por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

§ 4º Os subsídios fixados na forma do § 1º são concedidos integralmente por intermédio da presente lei, ocorrendo apenas o diferimento dos efeitos financeiros na forma disposta no § 3º.

As normas questionadas, como adiante se demonstrará, violam os arts. 25 (autonomia do Estado-membro); 37, X (fixação de remuneração por lei específica) e XIII (vedação à vinculação remuneratória); e 39, § 1º (parâmetros para a fixação de vencimentos), da Constituição Federal.

2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O art. 1º da Lei 10.276/2015 disciplina, no Estado de Mato Grosso, a política remuneratória de Procuradores da Assembleia Legislativa estadual. Do dispositivo extrai-se que a remuneração da carreira está diretamente vinculada ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, de modo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a estipular gatilho de reajuste remuneratório automático, nos mesmos limites e proporções adotados em eventuais leis federais.

O princípio da autonomia do Estado-membro, além de inerente à forma federativa adotada pelo Estado brasileiro, encontra-se expresso no art. 25 da Constituição Federal:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Quanto aos parâmetros de fixação remuneratória dos servidores públicos, dispõe o art. 37, incisos X e XIII, da Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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)

(...)

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*peçoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(Grifou-se.)*

Consta do art. 39, § 1º, da Lei Fundamental:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de peçoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III – as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Eis, portanto, o arcabouço jurídico sobre o qual o Supremo Tribunal tem se debruçado para expressar firme e reiterada jurisprudência que rechaça a vinculação de “*quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de peçoal do serviço público*”, aí incluída a proibição de vinculação para fins de reajuste automático.

A cláusula proibitória de equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias é consectária da reserva absoluta de lei em matéria



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

remuneratória do funcionalismo público. A Constituição proíbe, no art. 37, XIII, o atrelamento remuneratório, para evitar que a alteração de uma carreira repercuta automaticamente em outra.

José Afonso da Silva distingue isonomia e paridade de vinculação e equiparação remuneratória, para efeito do art. 37, XIII, da CF, nos seguintes termos:

Não há confundir isonomia e paridade com equiparação ou vinculação para efeitos de vencimentos. “Isonomia” é igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. “Paridade” é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos atribuídos a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de Poderes diferentes. “Equiparação” é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferir mesmos vencimentos, é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para o efeito de se lhes dar vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção. Na isonomia e na paridade, ao contrário, os cargos são ontologicamente iguais, daí devendo decorrer a igualdade de retribuição; isso está de acordo com o princípio geral da igualdade perante a lei: “tratamento igual para situações reputadas iguais” é, em verdade, aplicação do princípio da isonomia material – trabalho igual deve ser igualmente remunerado. A equiparação quer tratamento igual para situações desiguais. “Vinculação” é relação de comparação vertical, diferente da equiparação, que é relação horizontal. Vincula-se um cargo inferior – isto é, de menores atribuições e menor complexidade – com outro superior, para efeito de retribuição, mantendo-se certa diferença de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

vencimentos entre um e outro, de sorte que, aumentando-se os vencimentos de um, os do outro também ficam automaticamente majorados, para guardar a mesma distância preestabelecida. Os regimes jurídicos desses institutos são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A isonomia, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é uma garantia constitucional e um direito do funcionário, ao passo que a vinculação e a equiparação de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedados pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na sua redação defeituosa. De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeito de remunerações. E assim é que se deve entender o dispositivo.³

O atrelamento remuneratório implicaria reajuste automático de uma categoria de agentes públicos sem lei específica, sempre que a categoria paradigma fosse contemplada com elevação de estipêndios. A vedação constitucional visa a preservar, em última análise, o princípio da reserva de lei em matéria remuneratória, explicitado, após a EC 19/1998, no art. 37, X, da Carta da República.

A esse respeito, ressalta Luciano de Araújo Ferraz que “*as vinculações e equiparações, conquanto conceitualmente distintas, produzem o mesmo efeito prático: aumento remuneratório, por via reflexa, de determinado grupo de agentes públicos, pelo fato de outros agentes (hierarquicamente superiores ou com*

3 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 347.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*status equivalente na estrutura estatal) terem sido beneficiados pelo acréscimo pecuniário”.*⁴

Observe-se que, já no ano de 2002, na ADI 196/AC, de relatoria da eminente Ministra Ellen Gracie, o Plenário dessa Excelsa Corte reiterara jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade da equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, em face dos arts. 25 e 37, XIII, da Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Conforme reiterada jurisprudência desta Corte, mostra-se inconstitucional a equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, por ofensa aos arts. 25 e 37, XIII da Constituição Federal. Precedentes: ADIMC 117, ADIMC 193 e ADI 237. Procedência da ação, declarando-se inconstitucional a expressão “cujo soldo não será inferior ao dos servidores militares federais”, constante da norma estadual acima citada.

(ADI 196/AC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 20 set. 2002.)

E assim o decidiu sob a *ratio* de que o estabelecimento de equiparação ou vinculação entre servidores (civis ou militares) estaduais e federais é **contrário ao princípio federativo** refletido no art. 25 da Constituição Federal, visto que, do aumento de remuneração concedido aos

4 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, XIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 866.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

servidores federais por lei da União, resultava majoração de despesa para os Estados.

Na ADI 336/SE (Rel. Min. Eros Grau, *DJe* de 17 set. 2010), foi extirpado da ordem jurídica o art. 100 da Constituição de Sergipe, que vinculava o reajuste de remuneração dos servidores do Poder Judiciário à dos magistrados. Consignou-se:

Trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade de diversos preceitos da Constituição sergipana e de seu ADCT. (...) Art. 100 da Constituição estadual (...). Ao vincular o reajuste dos servidores do Poder Judiciário ao dos magistrados, o preceito confere privilégio aos servidores daquele Poder, em detrimento dos demais, em desrespeito ao comando constitucional que assegura revisão geral de remuneração dos servidores públicos. (Grifo nosso.)

Diante da jurisprudência da Suprema Corte e em face do disposto nos arts. 25, art. 37, X e XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal, há de se concluir pela inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 10.726/2015 do Estado de Mato Grosso.

O dispositivo questionado, ao fixar o subsídio de Procuradores Legislativos de grau máximo da Assembleia Legislativa estadual, vinculou-o a 90,25% da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

escalonando as demais classes da carreira com uma diferença de 5% entre uma e outra.

Ao firmar tal vinculação remuneratória, o diploma atrelou os futuros reajustes dos subsídios daqueles agentes públicos estaduais às alterações promovidas pela legislação federal pertinente, ou seja, aos reajustes concedidos pela União aos Ministros do STF.

Há, portanto, ofensa direta e frontal aos arts. 25, 37, X e XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal.

3. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram robusto amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) está no impacto financeiro significativo decorrente da continuidade de pagamentos indevidos aos Procuradores Legislativos mato-grossenses, por força das disposições normativas ora questionadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Mostra-se **atual** a **relevância** e a **conveniência** para a suspensão liminar dos artigos impugnados, porque há de se considerar que as normas que estipulam a vinculação remuneratória seguem cerceando a autonomia do estado de Mato Grosso, com especial repercussão negativa sobre suas finanças.

É notória a dificuldade financeira ainda vivenciada pelo Estado de Mato Grosso, inclusive no cumprimento de suas obrigações financeiras mais básicas. No ponto, não se está a tratar de mero recurso retórico. Muito pelo contrário, é notável a dificuldade financeira ainda vivenciada pelo Estado de Mato Grosso, inclusive no cumprimento de suas obrigações financeiras mais básicas. Prova do alegado é que o atual governo fora compelido a decretar *situação de calamidade financeira*, por duas vezes em 2019, nos termos dos Decretos 7, de 17.1.2019, e 176, de 17.7.2019 (ambos seguem anexos). Importa fazer remissão aos motivos ensejadores desses atos:

CONSIDERANDO o crescimento desmensurado das despesas de pessoal efetivo que, entre os anos de 2003 e 2017, acumulou o percentual de 695% e não foi acompanhado pelo correspondente crescimento da receita corrente líquida, que foi, no mesmo período, de 381%;

CONSIDERANDO que, no período de 2003 e 2017, as despesas com pessoal variaram de R\$ 1.690.961.036,19 para R\$ 11.762.024.011,73, perdendo, em absoluto, a proporcionalidade razoável com as despesas de custeio dos serviços públicos prestados



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ao cidadão, que variaram, no mesmo período, de R\$ 1.525.361.897,53 para R\$ 3.931.380.867,32;

*CONSIDERANDO a expressiva perda da capacidade do Estado em manter os serviços públicos, demonstrado pelo **crescimento em mais de 400% das despesas com pessoal em relação ao custeio dos serviços públicos**, o que trouxe ao poder público a atual incapacidade de sustentar, minimamente, a prestação de serviços de qualidade ao cidadão;*

*CONSIDERANDO o aprofundamento do **endividamento do Estado**, ocasionado no contexto da realização da Copa do Mundo de Futebol, em 2014;*

CONSIDERANDO a política de desoneração tributária adotada nos últimos anos;

*CONSIDERANDO a profusão de atos normativos editados, **que vincularam receitas a determinados grupos de despesas**, estrangulando o orçamento público;*

*CONSIDERANDO que, em decorrência dos fatos elencados anteriormente, a **situação fiscal do Estado vem se deteriorando ao longo da última década**;*

CONSIDERANDO que, atualmente, as receitas arrecadadas não são suficientes para arcar com as despesas públicas, gerando seguidos déficits financeiros;

*CONSIDERANDO o **altíssimo grau de inadimplência do Estado**, especialmente com fornecedores essenciais à prestação de serviços imprescindíveis à população;*

CONSIDERANDO que esta situação foi exposta, reiteradamente, pelo gestor financeiro do Estado ao longo do último ano, inclusive por meio de audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa, para apresentação do cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2017 e do 1º e 2º quadrimestres de 2018;

(...)

*CONSIDERANDO a **paralisação, por falta de pagamento, de serviços essenciais à população**, tais como o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU (vide <https://g1.globo.com/mt/mato->*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

grosso/noticia/2019/01/11/com-salarios-atrasados-ha-6-meses-medicos-do-samu-param-atividades-na-grande-cuiaba.ghtml);

CONSIDERANDO o recolhimento, também por *inadimplência*, de *diversas viaturas locadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública* (vide <https://www.rdnews.com.br/cidades/com-viaturas-recolhidas-blitze-na-capital-estao-suspensas-e-motoristas-se-excedem/109632>);

CONSIDERANDO que, por absoluta impossibilidade fática, *não foi possível efetuar a quitação de parcela do décimo terceiro de parte dos servidores públicos relativo ao ano de 2018*;

CONSIDERANDO, por fim, *o próprio escalonamento da folha salarial relativa aos meses de novembro e dezembro de 2018*; (...).

(Grifos nossos.)

Como ressaltado pelo Governador de Mato Grosso no Decreto 7/2019, houve expressiva perda da capacidade do estado em manter os serviços públicos, demonstrado pelo *crescimento em mais de 400% das despesas com pessoal em relação ao custeio desses*, o que trouxe ao poder público a incapacidade de sustentar a prestação de serviços de qualidade ao cidadão.

Isso sem se mencionar a paralisação de serviços essenciais – como o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) e de viaturas policiais – além do inadimplemento no pagamento das remunerações de seus servidores.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os dispositivos legais questionados foram promulgados em 2015, tendo relação direta e suficiente relevância para o quadro de descontrole das finanças estatais, especialmente, o **crescimento das despesas de pessoal efetivo em 695% entre os anos de 2003 e 2017.**

Ademais, registre-se que a situação é ainda mais preocupante na atual **conjuntura de enfrentamento da epidemia de Covid-19, com queda substancial da arrecadação dos Estados, decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal para a população mais carente de recursos, afigurando-se sobremaneira prejudicial a manutenção de pagamentos a agentes públicos de remunerações majoradas de forma incompatível com os termos constitucionais.**

Forte na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, requer-se que a concessão da medida cautelar pleiteada possa se subsidiar também do critério da conveniência (ADI 1.087-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 1º.2.1995, Plenário, DJ de 7-4-1995), além do *periculum in mora*.

Apresentadas suficientes e atuais razões de conveniência, todas reconhecidas e consignadas expressamente nos decretos estaduais de calamidade financeira, conclui-se pela necessidade de preservação da autonomia do ente federativo, especialmente no que diz respeito à sua ordem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

financeira – que se amoldam aos requisitos fixados por esta Suprema Corte (ADI 834-MC, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 2.4.1993.)

Portanto, além do sinal do bom direito, evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos do art. 1º da Lei 10.276/2015 de Mato Grosso.

4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que o Supremo Tribunal conceda, sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Mato Grosso. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 10.276/2015 do Estado de Mato Grosso.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO