



PROCESSO N° : 471895/2023

INTERESSADOS : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

Excelentíssimo Sr. Relator:

1. Introdução

Trata-se de consulta formulada em conjunto pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, Sr. José Eduardo Botelho; pela Presidente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Sra. Clarice Claudino da Silva; e pelo então Procurador-Geral de Justiça de Mato Grosso, Sr. José Antônio Borges Pereira. Os consultentes indagam sobre aspectos técnico-jurídicos regrados pela Lei Complementar estadual 755/2023¹.

O questionamento (Doc. Digital 4435/2023) contempla quatro quesitos, a seguir delineados:

1. O art. 21, da Lei Complementar nº 755/2023, segundo o qual “As disposições contidas no art. 2º desta Lei Complementar poderão ser adotadas e regulamentadas pelos demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Mato Grosso” exige regulamento por lei no âmbito dos demais poderes e órgãos autônomos ou pode ser aplicado no âmbito interno de cada qual mediante ato interna corporis de natureza infralegal?
2. A aplicação da referida lei exonera o poder ou órgão autônomo da destinação da receita tributária explicitada no artigo 157, I, da Constituição Federal, diante da sua natureza jurídica indenizatória?
3. A aplicação da referida lei se amolda ao disposto no artigo 37, §11, da Constituição Federal?

¹Disponível em <<https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.complementar:2023-01-12:755/gerar-pdf-redacao?marcoHistorico=2023-01-12&tipoTexto=compilado>> Acesso em 13/2/2023.





4. A aplicação da referida lei permite concluir que as despesas com as parcelas indenizatórias ali referidas, excluem-se do percentual de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal?

2. Exame de admissibilidade

Os requisitos para formulação de consulta estão previstos no art. 222 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE/MT (Resolução Normativa 16/2021):

Art. 222 O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas que deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III - conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

§ 2º Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se a consulta a caso concreto ou não preenchendo algum dos demais requisitos de admissibilidade, o Relator determinará seu arquivamento por meio de decisão monocrática fundamentada.

§ 3º Cabe à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência atualizar a consolidação de entendimentos técnicos do Tribunal, a qual compete sistematizar os entendimentos do Plenário exarados em processos de consulta.

Depreende-se da leitura dos dispositivos acima que, em regra, os requisitos de admissibilidade compreendem o cumprimento de certas exigências legais consideradas necessárias ao regular desenvolvimento do processo, cujo descumprimento poderá





ensejar o seu arquivamento, mediante decisão monocrática fundamentada (§ 2º do art. 222 do RITCE/MT).

Convém destacar que somente quando for constatado relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto (§ 1º do art. 222 do RITCE/MT).

No presente caso, estão presentes todos os requisitos de admissibilidade da consulta.

A uma, porque a peça consultiva foi suscitada por autoridades legítimas (Presidente da Assembleia Legislativa, Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador-Geral de Justiça), atendendo, portanto, ao que determina o art. 222, I, c/c o art. 223, I, alíneas “b”, “c” e “e”, do Regimento Interno.

A duas, porque a consulta foi formulada em tese e objetivamente, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, a versar sobre artigos da Lei Complementar estadual 755/2023 (objeto ontologicamente abstrato e genérico) frente ao ordenamento jurídico pátrio (Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal), atendendo, portanto, ao que determina o art. 222, II e III, do Regimento Interno.

A três, porque o objeto da consulta (Lei Complementar estadual 755/2023) versa sobre matéria de competência desta Corte de Contas, alusiva a despesa pública. Atendido, portanto, o que determina o art. 222, IV, do Regimento Interno.

Ante o exposto, deve ser admitida a presente consulta, pois atendidos, na plenitude, os requisitos dispostos no art. 222, do Regimento Interno.

3. Exame de mérito





Por rationalidade processual, realiza-se o presente exame de mérito de forma segmentada e individualizada em relação a cada um dos quatro quesitos formulados pelos consulentes.

3.1. Primeiro quesito de consulta

Os consulentes indagam se o art. 21, da Lei Complementar estadual 755/2023, segundo o qual “as disposições contidas no art. 2º desta Lei Complementar poderão ser adotadas e regulamentadas pelos demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Mato Grosso”, exige regulamento por lei no âmbito dos demais poderes e órgãos autônomos ou pode ser aplicado no âmbito interno de cada qual mediante ato interna corporis de natureza infralegal.

Objetivamente, a resposta ao quesito formulado é a de que **os demais Poderes e Órgãos Autônomos não estão obrigados a regulamentar as disposições do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 por lei formal transitada na Assembleia Legislativa**, hipótese em que as referidas instituições poderão individualmente regulamentar o mencionado dispositivo legal por atos *interna corporis*, em relação a questões próprias e particulares de cada uma, desde que da referida regulamentação não sobrevenham regras que inovem em relação ao ordenamento inaugurado pelo art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023.

A tese apresentada em resposta ao quesito consultado se fundamenta nas razões a seguir delineadas.

De início, cumpre registrar que a regra veiculada no art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023, a tratar do acréscimo pecuniário indenizatório pelo exercício de cargos em comissão em Mato Grosso, consubstancia evidente **norma geral** de organização administrativa estatal, de **eficácia plena**, com reflexo na esfera do direito de servidores públicos. Nesse sentido, a temática somente pode ser tratada em sede de lei formal – como acertadamente o foi –, **de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**. Essa é a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), sedimentada inclusive em sede de repercussão geral, *in verbis*:





Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

[ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

= RE 508.827 AgR, rel. min. Cármén Lúcia, j. 25-9-2012, 2^a T, DJE de 19-10-2012 [destacou-se]

Descabe, em lei orgânica de Município, **a normatização de direitos dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do chefe do Poder Executivo.**

[RE 590.829, rel. min. Marco Aurélio, j. 5-3-2015, P, DJE de 30-3-2015, Tema 223.] - repercussão geral [destacou-se]

Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria.

[ADI 2.029, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2007, P, DJ de 24-8-2007.]

= ADI 3.791, rel. min. Ayres Britto, j. 16-6-2010, P, DJE de 27-8-2010

Portanto, a eventual regulamentação do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023, por meio de envio de projeto de lei ao Parlamento, não poderia ser realizada por iniciativa dos demais Poderes ou Órgãos Autônomos, sob pena de usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso, no entanto, não inviabiliza que as referidas instituições possam regulamentar o art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 via edição de atos *interna corporis*, em relação a questões próprias e particulares de cada uma, desde que da referida regulamentação não sobrevenham regras que inovem em relação ao ordenamento inaugurado pelo art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023.





Em adição, **reforça-se que o art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 é norma geral**, aplicável a todos os servidores estaduais indistintamente, sob pena de se criar, no âmbito estadual, distinção constitucional, com ofensa ao princípio da isonomia tributária, consistente na possibilidade de, por ausência de regulamentação no âmbito de determinado Poder ou Órgão Autônomo, se observarem tratamentos tributários diversos – afetos à contribuição previdenciária – entre servidores comissionados estaduais.

Igualmente, é o art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 norma de **eficácia plena**, cuja produção de efeitos atinge todos os servidores estaduais comissionados desde a data de publicação da lei. É que, sendo o art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 norma geral de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, seus efeitos, por consectário lógico inafastável, alcançam obrigatoriamente a esfera de direitos atinentes aos cargos comissionados de todos os Poderes e Órgãos Autônomos. Exatamente por isso o legislador estadual, no bojo do art. 21 da Lei Complementar estadual 755/2023, expressamente autorizou os demais Poderes e Órgãos Autônomos a, nesta sequência temporal, adotar e regulamentar a regra do art. 2º do referido diploma legal. A adoção da regra, via decisão administrativa no âmbito de cada Poder ou Órgão Autônomo, precede a eventual regulamentação interna do tema, regulamentação essa que é facultativa, *interna corporis* e não inovadora em relação ao art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023, como já discorrido.

3.2. Segundo quesito de consulta

Os consultentes indagam se a aplicação da Lei Complementar estadual 755/2023 exonera o Poder ou Órgão Autônomo da destinação da receita tributária explicitada no artigo 157, I, da Constituição Federal, diante da sua natureza jurídica indenizatória.

De acordo com o art. 157, I, da Constituição Federal, pertencem aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a





qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

Pelo comando constitucional supra, o pagamento de verbas pelo Estado a seus servidores, se tributável, enseja a retenção do imposto de renda e, em face da imunidade tributária recíproca, sua manutenção nos cofres estaduais. A existência de um fato gerador tributável é, portanto, pressuposto necessário para a retenção do imposto de renda pelo Estado pagante da verba ao servidor.

Ora, o art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 é claro ao dispor sobre o caráter indenizatório do acréscimo a ser percebido por servidores estaduais pela ocupação de cargos em comissão ou funções de confiança. Assim sendo, a natureza indenizatória do acréscimo afasta a incidência de quaisquer encargos tributários, incluído o imposto de renda. Nesses termos, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO E POSSE OBSTADAS POR ATO CONSIDERADO ILEGAL PELO JUDICIÁRIO. DIREITO DO CANDIDATO À INDENIZAÇÃO.

1. Trata-se de ação por meio da qual a ora recorrida objetiva ver garantido seu direito de tomar posse no cargo de Analista Previdenciário com formação em Ciências Contábeis na Gerência Executiva do INSS de Santo Ângelo, uma vez que teria sido aprovada no concurso público a que se submeteu para tanto e teria sido preterida ante a remoção de um servidor para ocupar o citado cargo.

2. Sem razão o recorrente, o tema foi submetido à apreciação da Corte Especial pela Min. Eliana Calmon no EREsp 825.037/DF e julgado em 1º-2-2011. Nessa oportunidade, por unanimidade, entendeu-se, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição da República vigente, que a Administração deveria indenizar os concursandos com nomeação tardia em razão de discussões judiciais referentes ao concurso público. E mais: ficou decidido que a indenização teria por base a soma dos vencimentos integrais a que fariam jus se tivessem tomado posse em bom tempo.





3. Ainda permaneço com a idéia de que a indenização, nesse caso, pune a Administração Pública quando seus órgãos decidem exercer o direito constitucional de interpor recursos contra decisão que favorecem os concursandos, impondo, praticamente, um dever de resignação apriorístico com o que entendem os magistrados de primeira instância (mesmo sendo inúmeros os casos em que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo tribunal Federal, em casos de controvérsias judiciais sobre concursos públicos, acabem validando a opção administrativa e reformando sentenças e acórdãos de Cortes locais e regionais).

4. Mais ainda: continuo entendendo que viola o princípio da isonomia a fixação de indenização no valor da soma dos vencimentos, porque, como receberão tal montante a título indenizatório, os concursandos não recolherão sobre ele imposto de renda.

(...)

(REsp n. 1.243.022/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2/6/2011, DJe de 9/6/2011.) **[destacou-se]**

Dessa forma, inexistindo imposto de renda sobre o pagamento do acréscimo indenizatório regrado pelo art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023, não há receita tributária e portanto inexiste subsunção do fato à regra positivada no art. 157, I, da Constituição Federal. Não há obrigação de destinação de receita tributária se essa receita tributária inexistir no mundo jurídico. Quaisquer negócios jurídicos em sentido contrário seriam inválidos, dado que estariam amparados em condição juridicamente impossível, a teor do que determina o art. 123, I, da Lei Federal 10.406/2002 (Código Civil).

Ante o exposto, tem-se que, objetivamente, a resposta ao quesito formulado é a de que **a aplicação do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 exonera o Poder ou Órgão Autônomo da destinação da receita tributária explicitada no artigo 157, I, da Constituição Federal.**

3.3. Terceiro quesito de consulta





Os consultentes indagam se a aplicação da Lei Complementar estadual 755/2023 se amolda ao disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal.

De acordo com art. 37, § 11, da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito de teto remuneratório, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Objetivamente, a resposta ao quesito formulado é a de que **a aplicação do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 se amolda ao disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal.**

Isso porque foi conferida, na forma da lei (art. 2º, da Lei Complementar estadual 755/2023), natureza indenizatória ao acréscimo pecuniário pelo exercício de cargos em comissão em Mato Grosso. Nessa condição, o acréscimo indenizatório não é considerado para efeito do teto remuneratório de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, a teor de consultas formais respondidas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, *in verbis*:

Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos.

(...)

A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela Administração Pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:

(...)

i) não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal; [destacou-se]

3.4. Quarto quesito de consulta

Os consultentes indagam se a aplicação da Lei Complementar estadual 755/2023 permite concluir que as despesas com as parcelas indenizatórias nela referidas excluem-se do percentual de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).





Objetivamente, a resposta ao quesito formulado é a de que **as despesas com o acréscimo a ser percebido por servidores estaduais pela ocupação de cargos em comissão ou funções de confiança, parcela de natureza indenizatória, na forma da lei (art. 2º, da Lei Complementar estadual 755/2023), devem, por essa razão, ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal prevista no art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

A tese está amparada em remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas de Mato Grosso, *in verbis*:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 7/2022 – TP

Ementa: PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. REEXAME DE TESES. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **REEXAME DA TESE CONTIDA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 21/2018-TP. (...)**

c) **As despesas** com licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, convertidas em pecúnia e pagas durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, ou pagas ao término do vínculo funcional do agente público decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc., **têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal. [destacou-se]**

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 27/2016 – TP

Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO. CONSULTA. PESSOAL. LIMITES. ABONO DE PERMANÊNCIA. NATUREZA COMPENSATÓRIA E INDENIZATÓRIA. O abono de permanência **possui natureza compensatória e indenizatória. Consequentemente as despesas incorridas a este título não devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal**, prevista no art. 18, da LRF. **[destacou-se]**

4. Conclusão e proposta de encaminhamento

Considerando os argumentos apresentados, com fundamento no art. 224, § 1º, do Regimento Interno, propõe-se ao Exmo. Conselheiro Relator admitir a presente consulta para, no mérito, respondê-la nos termos delineados na ementa a seguir,





colhido, preliminarmente, o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas de Jurisprudência (CPNJur) sobre os estritos pontos descritos no art. 3º, III, "a", da Resolução Normativa TCE MT 13/2021.

Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso. Consulta. Conhecimento. Lei Complementar estadual 755/2023. Forma de regulamentação da norma. Interpretação do art. 2º da norma ante os arts. 157, I, e 37, § 11, da Constituição Federal e ante o art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. Os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como os Órgãos Autônomos estaduais, não estão obrigados a regulamentar as disposições do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 por lei formal transitada na Assembleia Legislativa, hipótese em que as referidas instituições poderão individualmente regulamentar o mencionado dispositivo legal por atos *interna corporis*, em relação a questões próprias e particulares de cada uma, desde que da referida regulamentação não sobrevenham regras que inovem em relação ao ordenamento inaugurado pelo art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023.
2. A aplicação do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 exonera o Poder ou Órgão Autônomo da destinação da receita tributária explicitada no artigo 157, I, da Constituição Federal.
3. A aplicação do art. 2º da Lei Complementar estadual 755/2023 se amolda ao disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal.
4. As despesas com o acréscimo a ser percebido por servidores estaduais pela ocupação de cargos em comissão ou funções de confiança, parcela de natureza indenizatória, na forma da lei (art. 2º, da Lei Complementar estadual 755/2023), devem, por essa razão, ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal prevista no art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal.





Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 13 de fevereiro de 2023.

(assinatura digital)

Carlos Alexandre Pereira
Auditor Público Externo

(assinatura digital)

Vitor Gonçalves Pinho
Auditor Público Externo

