

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.091 MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**DECISÃO:**

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso, tendo por objeto o art. 1º da Lei estadual nº 10.011, de 17 de dezembro de 2013, a qual dispõe sobre o aceite dos títulos obtidos no países integrantes do MERCOSUL para progressão funcional de servidor público no Estado de Mato Grosso.

Eis o teor do dispositivo questionado:

“Art. 1º Nas carreiras onde exigir diplomas para progressão funcional serão aceitos os títulos e diplomas de pós-graduação strictu sensu, obtidos em instituições de nível superior legalizadas nos Estados - Partes do MERCOSUL, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

A referida lei é oriunda de proposição de iniciativa parlamentar, a qual foi aprovada pela maioria dos membros da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso e posteriormente promulgada, a despeito do veto apostado pelo Governador do Estado.

Sustenta o autor que o diploma legal impugnado, de iniciativa parlamentar, afrontaria a iniciativa privativa do Governador do Estado para dispor sobre leis que alterem ou modifiquem o regime jurídico de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica (art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, CF/88), além de implicar imediato

## ADI 5091 MC / MT

aumento da remuneração dos servidores que apresentarem os referidos diplomas.

Aponta, ainda, para ofensa ao art. 22, XXIV, da Constituição, uma vez que competiria à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Neste ponto, aduz que o art. 48 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) exigiu, para a validade dos diplomas de mestrado e doutorado obtidos no exterior, prévio reconhecimento por universidades brasileiras que possuam cursos de pós-graduação na mesma área do conhecimento.

Quanto ao pedido liminar, o autor alega perigo de dano ao erário, de difícil reparação, pois o Estado do Mato Grosso, com base no dispositivo impugnado, poderá promover a progressão funcional de vários servidores, acarretando aumento remuneratório sem prévia dotação orçamentária. Acrescenta que, “considerando o caráter alimentar e a presunção de boa-fé no recebimento da majoração salarial, os referidos valores pagos pelo Estado não serão devolvidos aos cofres públicos, acarretando perdas irreparáveis”. Estaria, portanto, configurado o **periculum in mora**.

É o breve relatório.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, considerando as informações produzidas pela Secretaria de Educação do Estado do Mato Grosso de que, com base na norma impugnada, está se multiplicando o número de processos administrativos solicitando progressão funcional com fundamento em títulos de pós-graduação **strictu sensu** obtidos em países do MERCOSUL (documento eletrônico nº 7), em caráter excepcional examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min.

## ADI 5091 MC / MT

**Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJ de 21/3/13.

Restam presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** para a concessão da medida cautelar.

O art. 1º da Lei estadual nº 10.011/2013, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, dispõe sobre **critério de progressão funcional de servidores do Estado do Mato Grosso**, matéria atinente ao **regime jurídico dos servidores públicos do Estado**.

Ocorre que, partindo do entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, este Supremo Tribunal tem afirmado a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de leis estaduais provenientes de projetos de iniciativa parlamentar que, a exemplo da norma impugnada nesta ação direta, tratam do regime jurídico dos servidores, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, inc. II, da CF). Nesse sentido, os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191/00, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DOCUMENTOS DE APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA NA POSSE DE NOVOS SERVIDORES. MATÉRIA RELATIVA AO PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 61, § 1º, II, c da Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, "por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes". Precedente: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99. 2. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa,

## ADI 5091 MC / MT

juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente”. (ADI 2420/ES, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, DJ de 8/4/05).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pedido de concessão de medida cautelar. 2. **Lei nº 7.341, de 2002, do Estado do Espírito Santo, que dispõe sobre a necessidade de diploma de graduação em curso superior de ensino para o cargo de Agente de Polícia. 3. Regime jurídico de servidores públicos. Lei de iniciativa da Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa.** 4. Configuração dos requisitos de plausibilidade jurídica do pedido e conveniência política de suspensão da vigência da Lei. 5. Cautelar deferida com efeitos ex tunc”. (ADC 2856-MC/ES, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ 30/4/04).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 255/2002, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES ESTADUAIS. INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, C E F, DA CARTA MAGNA. **Ao dispor sobre promoção e transferência para a reserva de Sargentos e Subtenentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado, tratou o Diploma em questão, inegavelmente, de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, cuja elaboração normativa, sem a iniciativa do Governador, afrontou a reserva prevista no art. 61, § 1º, II, c e f da CF, comando que jurisprudência desta Corte entende ser de observância obrigatória para os Estados e Distrito Federal, por encerrar corolário do princípio da independência dos Poderes.** Precedentes: ADI 872-MC, Rel. Min. Sepúlveda

## ADI 5091 MC / MT

Pertence, ADI 2.466-MC, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 250, Rel. Min. Ilmar Galvão, ADI 2.742, Rel. Maurício Corrêa e ADI nº 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente”. (ADI 2741/ES, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, DJ de 12/9/03).

No mesmo sentido: ADI 2.113/MG, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia**, DJe de 21/8/09; ADI 1.594/RN, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 22/8/08; e ADI 3.167/SP, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 6/9/07.

Ressalte-se, ainda, caso semelhante ao presente, em que o Plenário deste Tribunal julgou inconstitucional, por usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, lei distrital resultante de proposição parlamentar que autorizava o Governador do Estado do Distrito Federal **a contar para todos os efeitos, inclusive progressão funcional, o tempo de serviço efetivamente prestado ao Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios por professores e especialistas em Educação**. O Tribunal entendeu que a matéria estava compreendida na alínea c do art. 61, § 1º, inciso II, da CF/88, restando configurada a inconstitucionalidade formal da lei. Eis a ementa do julgado:

“Direito Constitucional e Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 165, de 25.09.91, do Distrito Federal. 1. **A Lei impugnada trata de servidores públicos do Distrito Federal, de seu Regime Jurídico, inclusive contagem de tempo de serviço para todos os efeitos e de provimento de cargos, definindo critérios para a progressão funcional, matérias todas compreendidas na alínea "c" do 1. do artigo 61, que atribuem privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo, princípio a ser observado, não só nos Estados (art. 25), mas, também, no Distrito Federal (art. 32).** 2. Não tendo havido, no caso, iniciativa do Governador do D.F., ocorre a inconstitucionalidade formal. 3. Ação direta julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade

## ADI 5091 MC / MT

da Lei. Votação unânime” (ADI 665/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sydney Sanches**, DJ 27/10/95).

Ademais, ao tratar sobre requisito de progressão funcional, o preceito impugnado possibilita o aumento da remuneração dos agentes públicos contemplados pela norma, revelando, novamente, violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, desta vez com base na alínea **a** do art. 61, § 1º, II, da Carta Maior.

Verifica-se, outrossim, que a norma questionada tratou a questão de forma diversa da disciplina atribuída, a nível federal, à matéria relativa ao aproveitamento, no Brasil, de diplomas obtidos em universidades estrangeiras. Eis o teor do art. 48, § 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE):

“Art. 48. (...)

**§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.”**

Além disso, o teor do artigo quinto do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL (Decreto nº 5.518, de agosto de 2005) não dispensa a necessidade de reconhecimento da validade de tais títulos no Brasil, ressaltando que o reconhecimento de títulos para qualquer outro efeito será regido pelas normas específicas dos Estados Partes.

Por sua vez, o **periculum in mora** também está configurado. Segundo informações da lavra da Secretaria da Educação do Estado de Mato Grosso (documento eletrônico nº 7), após decorridos pouco mais de 2 (dois) meses da edição da norma impugnada, somente naquela secretaria já haviam sido instaurados mais de 51 (cinquenta e um) processos solicitando progressão funcional com base em títulos obtidos

## ADI 5091 MC / MT

em países do MERCOSUL. Consta, ademais, que cada servidor contemplado pela Lei estadual nº 10.011/2013 seria beneficiado com um aumento salarial em torno de 18,95%.

Nesse quadro, evidencia-se perigo de dano ao erário do Estado, de difícil reversão, visto que, caso declarada, posteriormente, em decisão definitiva, a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, os valores pagos aos servidores em decorrência das progressões provavelmente não seriam devolvidos aos cofres públicos, por configurarem verba de caráter alimentar, recebida de boa-fé por tais servidores.

A concessão da liminar no presente caso também é imperativo de segurança jurídica, em face da grande probabilidade de posterior anulação de tais progressões, circunstância que geraria grande abalo na situação remuneratória dos servidores atingidos, decorrente de acentuada e imprevista redução salarial.

Pelo exposto, **concedo a medida cautelar pleiteada *ad referendum do Plenário***, para suspender, com efeito **ex nunc**, a eficácia do art. 1º da Lei estadual nº 10.011, de 17 de dezembro de 2013, do Estado do Mato Grosso.

Comunique-se com urgência.

À julgamento pelo Plenário.

Publique-se.

Brasília, 20 de março de 2014.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*