

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO ESTADUAL, DE NATUREZA AUTÔNOMA, QUE ESTABELECE VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. RESERVA DE LEI E EXPRESSA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL.

1. É cabível ação direta de inconstitucionalidade contra decreto executivo quando este assume feição flagrantemente autônoma, como é o caso presente, pois o decreto impugnado não regulamenta lei, apresentando-se, ao contrário, como ato normativo independente que inova na ordem jurídica, criando, modificando ou extinguindo direitos e deveres. Precedentes.

2. Embora a Constituição Federal tenha atribuído ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para dispor sobre o aumento da remuneração dos servidores públicos (art. 61, § 1º, a), ela exige que isso seja feito mediante lei em sentido estrito e específica (art. 37, X, da CF).

3. É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração do pessoal do serviço público (art. 37, XIII, da CF).

4. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto nº 16.282/1994, do Estado do Amazonas. Fixada a seguinte tese: *“É inconstitucional a vinculação remuneratória entre servidores públicos”*.

I. Cabimento da Presente Ação Direta

1. Registro inicialmente que os autos estão completamente instruídos, encontrando-se o feito pronto para o julgamento do pedido principal, tendo em vista que já foram apresentadas todas as manifestações necessárias à análise do mérito, inclusive da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República. O julgamento imediato do mérito justifica-se por, pelo menos, três razões: **(i)** a ausência de complexidade da questão constitucional posta; **(ii)** o elevado grau de instrução dos autos; e **(iii)** razões de economia processual. Nas hipóteses em que verificadas tais condições, o Plenário desta Corte tem entendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo.

Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin. Prestigia-se, assim, a eficiência e a celeridade do processo, em contexto cuja mera confirmação provisória da cautelar postergaria, desnecessariamente, a efetiva declaração desta Corte acerca do ato contestado.

2. A legitimidade ativa do requerente é manifesta, nos termos do art. 103, V, da CF, e do art. 2º, V, da Lei nº 9.868/1999.

3. O Supremo Tribunal Federal já foi provocado acerca da constitucionalidade do Decreto nº 16.282/1994 do Estado do Amazonas (RE 698.789-AgR/AM, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 29.04.2014). Esta Corte não apreciou, contudo, sua constitucionalidade, por entender que a solução a ser dada à questão exigiria a análise de normas de direito local, encontrando, por essa razão, óbice na Súmula 280, segundo a qual “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. Todavia, esta súmula não representa óbice ao conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, pois o referido Decreto afronta diretamente normas da Constituição Federal.

4. De fato, como narra o requerente, o Decreto nº 16.282/1994, repristinado pelo art. 11 da Lei estadual nº 4.218/2015, a pretexto de regulamentar a Lei estadual nº 2.290/1994, concedeu aos servidores da antiga Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo do Estado do Amazonas (atual Secretaria de Planejamento) paridade de 80% da remuneração dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda. Portanto, não se está diante de decreto que visou apenas regulamentar o conteúdo de determinada lei – o que, pela jurisprudência pacífica do STF, impossibilitaria o conhecimento da presente ação direta (ADI 4.175, Rel. Min. Menezes Direito, j. em 03.03.2009; ADI. 4.218, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 13.12.2012) –, mas, sim, de ato normativo autônomo, voltado a disciplinar matéria reservada a atos normativos primários.

5. A propósito, a jurisprudência desta Corte já se consolidou no sentido de ser perfeitamente cabível a ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto executivo assume feição flagrantemente autônoma, ou seja, quando este, no todo ou em parte, não regulamenta lei, apresentando-se, na verdade, como ato normativo independente que inova na ordem jurídica,

criando, modificando ou extinguindo direitos e deveres. Nesse sentido, dentre outros precedentes: ADI 708, Rel. Moreira Alves, j. em 22.05.1992; ADI 1.999-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. em 30.06.2009; ADI 902-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 23.10.2001; ADI 2.155-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 15.02.2001; e ADI 3.232-QO, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 14.08.2008.

II. Mérito

6. Passo à análise do mérito. A questão debatida na presente ação direta diz respeito à constitucionalidade do art. 1º do Decreto nº 16.282/1994, do Estado do Amazonas, que estabeleceu, em favor dos servidores da Secretaria de Estado de Planejamento, vinculação remuneratória frente aos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda.

II.1. Da inconstitucionalidade formal: violação à reserva absoluta de lei em matéria remuneratória (Art. 37, X, c/c Art. 61, § 1º, II, a, da CF)

7. O Decreto impugnado foi primeiramente editado em 1994, embora tenha sido repristinado em 2015. Àquela época, a remuneração de agentes públicos era disciplinada pelos arts. 37, XI, e 39, § 1º, da Constituição Federal, que já sujeitavam a matéria à lei. A Constituição admitia apenas uma exceção: a possibilidade de fixação de subsídio parlamentar por meio de resolução da respectiva Casa Legislativa (arts. 27, § 2º; 29, V; e 49, VII, CF). Portanto, o ato impugnado, desde sua edição, já se mostrava ilegítimo, visto que, desde aquele tempo, somente mediante lei em sentido estrito poderia haver aumento de remuneração a servidores públicos. Em outros termos, o Executivo, a quem a Constituição confere iniciativa privativa para dispor sobre aumento de remuneração (art. 61, § 1º, II, a, da CF) só poderia fazê-lo por meio da apresentação de um projeto de lei ao Parlamento, e não de simples decreto.

8. Com a Emenda Constitucional nº 19, aprovada em 1998, o constituinte reformador pôs fim àquela única exceção mencionada, estabelecendo assim a absoluta reserva de lei em matéria de remuneração de agentes públicos. A partir de então, consoante disciplina o art. 37, X, da Constituição Federal, “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 em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma

data e sem distinção de índices”. Com aquela emenda constitucional, portanto, a disciplina da remuneração de agentes públicos passou depender da edição de lei específica, sem qualquer exceção.

9. Em síntese, embora a Constituição Federal tenha atribuído ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para dispor sobre o aumento da remuneração dos servidores públicos, consoante o disposto em seu art. 61, § 1º, a, ela exige que isso seja feito mediante lei. Portanto, somente à lei cabe fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos, mesmo quando o aumento tiver por fundamento suposta paridade, sob pena de se incorrer em flagrante inconstitucionalidade formal.

II.2. Da inconstitucionalidade material: violação à cláusula que veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias

10. O constituinte garantiu a isonomia entre os servidores públicos, ao determinar que a fixação de remunerações e vencimentos não deve ser feita de forma aleatória, mas, sim, considerando a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos componentes cada carreira, assim como os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos, conforme o disposto no art. 39, I, II e III, da CF.

11. Apesar dessa isonomia, a Constituição, em seu art. 37, XIII, com redação determinada pela EC nº 19/1998, vedou a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Com esse dispositivo, o constituinte buscou impedir a realização de reajustes automáticos de vencimentos com a vinculação remuneratória entre cargos. Em outros termos, a norma visa evitar que o aumento remuneratório concedido aos ocupantes de determinado cargo público seja estendido a servidores pertencentes a quadros ou carreiras diversos, gerando, com isso, impactos financeiros não previstos ou desejados pela Administração Pública, sem que haja lei específica a esse respeito.

12. O ato impugnado na presente ação direta viola essa cláusula proibitiva de forma evidente. É que o decreto em questão estabelece vinculação remuneratória não prevista na Lei estadual nº 2.290/1994, que se limita a estabelecer as diretrizes para o desmembramento da Secretaria de Estado da Economia, Fazenda e Turismo em Secretaria de Estado da

Fazenda – SEFAZ e Secretaria de Estado da Indústria, Comércio de Turismo – SIC. Aliás, nenhum dos dispositivos da lei estadual faz referência à remuneração de servidores públicos (doc. 9).

13. E o decreto impugnado atrela a remuneração dos servidores da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio de Turismo – SIC à dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, de modo a beneficiar automaticamente os servidores do primeiro órgão estadual sempre que a remuneração destes últimos sofrer reajuste. Desse modo, servidores de um órgão passaram a receber percentual remuneratório definido com base na remuneração de servidores de outro órgão. Não há dúvida, portanto, de que o decreto impugnado viola a vedação prevista no art. 37, XIII, da Constituição.

14. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de ser inconstitucional a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvadas as exceções contempladas na própria Constituição Federal. Confira-se os seguintes precedentes representativos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADIS 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE --- ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "A", E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE

INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A legitimidade ad causam da requerente foi reconhecida por esta Corte em oportunidade anterior --- entidade de classe de âmbito nacional, com homogeneidade em sua representação, que congrega Delegados de Carreira das Polícias Federal, Estaduais e do Distrito Federal. 2. **O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas.** 3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não-cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos [artigo 37, XIII, da CB/88]. Precedentes. 4. **Violação do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Brasil --- "são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que: [...]; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração".** 5. Afronta ao disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição do Brasil --- "não será admitido aumento de despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvados o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º". 6. **É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado.** 7. **Afrontam o texto da Constituição do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração.** 8. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: [i] do trecho final do § 3º do artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina: "de forma a assegurar adequada proporcionalidade de remuneração das diversas carreiras com a de delegado de polícia"; [ii] do seguinte trecho do artigo 4º da LC n. 55/92 "[...], assegurada a adequada proporcionalidade das diversas carreiras com a do Delegado Especial"; [iii] do seguinte trecho do artigo 1º da LC 99: "mantida a proporcionalidade estabelecida em lei que as demais classes da carreira e para os cargos integrantes do Grupo Segurança Pública - Polícia Civil"; e, [iv] por arrastamento, do § 1º do artigo 10 e os artigos 11 e 12 da LC 254/03, com a redação que lhe foi conferida pela LC 374, todas do Estado de Santa Catarina. 9. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir da publicação do acórdão. 10. Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009" (ADI 4.009, Rel. Min. Eros Grau, j. em 04.02.2009, grifos acrescentados).

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas. I. -

Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público . II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. III. - Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional. ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003. IV. - ADI julgada procedente, em parte. (ADI 2.895, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 02.02.2005, grifo acrescentado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 106/2003. ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PRERROGATIVAS DA MAGISTRATURA. EXTENSÃO AOS MEMBROS DO PARQUET. IMPRESCINDÍVEL A OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA. INADMISSIBILIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À JUSTIÇA ELEITORAL. GRATIFICAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE DESPESA AO ÓRGÃO DO JUDICIÁRIO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. BENS DO PODER JUDICIÁRIO. INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. 3. Poder Judiciário. Princípio da autonomia. Viola a autonomia do Poder Judiciário lei estadual que autorize o livre acesso e trânsito a qualquer local privativo dos juízes aos membros do Ministério Público, sem nexos algum com suas estritas funções. 4. **Vencimentos. Equiparação. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que é inconstitucional a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração do serviço público, exceto algumas situações previstas no próprio Texto Constitucional** . 5. Justiça Eleitoral. Prestação de Serviços. Contraria os postulados de independência e autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário norma local que imponha ao Tribunal Regional Eleitoral o dever de efetuar pagamento, fixando despesa para o órgão do Poder Judiciário Federal, pela prestação de serviços à Justiça Eleitoral. 8. Poder Judiciário. Administração dos bens. É competência reservada ao Poder Judiciário a administração e disposição de seus

bens. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, deferida” (ADI 2.831-MC, Rel. Maurício Corrêa, j. em 11.03.2004, grifo acrescentado).

15. Também nesse sentido: ADI 1.274, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 11.09.2002, e, mais recentemente, ADI 1.163, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 02.12.2015.

16. Portanto, a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado na presente ação direta é medida que se amolda ao entendimento consolidado desta Corte sobre a matéria.

III. Conclusão

17. Diante do exposto, confirmando a medida cautelar concedida, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto nº 16.282/1994, do Estado do Amazonas, com a fixação da seguinte tese: *“É inconstitucional a vinculação remuneratória entre servidores públicos”*.

18. É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto - 27/11/2020 00:00