

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): A presente ação direta de inconstitucionalidade discute dispositivos normativos que determinam, na esfera jurídica do Estado de Sergipe, a vinculação de espécies de remuneração dos Deputados Estaduais, do Governador de Estado e do Vice-Governador de Estado, bem como regulam ajuda de custo paga aos parlamentares sergipanos ao início e ao final de cada sessão legislativa.

1. Da cognoscibilidade da ação direta

Inexistem, tanto no plano subjetivo quanto no plano objetivo, óbices a que este Supremo Tribunal Federal conheça de ação direta, proposta pelo Procurador-Geral da República, visando à declaração de inconstitucionalidade de ato normativo estadual.

Conheço, portanto, da ação direta.

2. Dos parâmetros de controle de constitucionalidade

Parece-me existirem duas questões jurídicas diversas trazidas ao exame deste Supremo Tribunal Federal.

Em primeiro lugar, indaga-se da compatibilidade com o ordenamento constitucional de política remuneratória de Estado-federado que se orienta por vinculação percentual, tendo como ponto de referência o subsídio de Deputados Federais. A isto corresponde a impugnação dirigida contra o artigo 1º da Lei nº 4.750/2003 do Estado de Sergipe; contra a integralidade da Lei estadual nº 5.844/2006 do Estado de Sergipe; e contra o artigo 4º do Decreto Legislativo nº 7/1998 do Estado de Sergipe.

Em segundo lugar, no que tange ao art. 3º da Lei nº 4.750/2003 do Estado de Sergipe, questiona-se se o pagamento a parlamentar, no início e no final de cada sessão legislativa, de ajuda de custo correspondente ao valor do próprio subsídio mensal violaria o ordenamento constitucional.

Reclama aplicação ao caso a norma inscrita no art. 37, XIII da CRFB/88, cujo teor, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998,

reproduzo a seguir: “XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”.

O núcleo objetivo da norma se refere aos conceitos jurídicos de “vinculação” e “equiparação”. Eis a lição clássica do professor José Afonso da Silva:

““Equiparação” é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferir o mesmo vencimento (...). “Vinculação” é a 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 vencimento entre um e outro, de sorte que, aumentando-se os vencimentos de um, os do outro também ficam automaticamente majorados, para guargar a mesma distância preestabelecida” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição** . 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 343).

O art. 37, XIII da CRFB/88 proíbe que, salvo nas hipóteses expressamente elencadas pelo texto constitucional, cargos assimétricos estabeleçam, entre si, relação que implique aumento remuneratório automático. Sobre o ponto, escreveu o professor Luciano de Araújo Ferraz:

“Como se vê, as vinculações e equiparações, conquanto conceitualmente distintas, produzem o mesmo efeito prático: o aumento remuneratório, por via reflexa, de determinados grupos de agentes públicos, pelo fato de outros agentes (hierarquicamente superiores ou com status equivalente na estrutura estatal) terem sido beneficiados pelo acréscimo pecuniário” (FERRAZ, Luciano de Araújo. Anotações ao art. 37, XIII da Constituição Federal. In: CANOTILHO, J.J. e *t al.* **Comentários à Constituição do Brasil** . 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal se cristalizou neste sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnação ao art. 1º da Lei 7.456/2003 do Estado do Espírito Santo. 3. **Vinculação automática**

de subsídios de agentes políticos de distintos entes federativos. Norma estadual que estabelece ao subsídio mensal pago a deputados estaduais valor correspondente a 75% do subsídio mensal de deputados federais, de modo que qualquer aumento no valor dos subsídios destes resulte, automaticamente, aumento daqueles. **Impossibilidade.** 4. Violação ao princípio da autonomia dos entes federados. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”(ADI 3461, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 22-08-2014 PUBLIC 25-08-2014, grifei).

Os precedentes da Corte explicitaram, igualmente, que o tipo de vinculação vertical ou assimétrico entre Deputados Federais e Estaduais viola também a autonomia federativa (art. 25 da CFRB/88), uma vez que retira do ente menor a prerrogativa de definir as remunerações de seus agentes políticos. Cito:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. DECRETO LEGISLATIVO Nº 54/2019, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. FIXAÇÃO DO VALOR DO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI (CF, ART. 27, § 2º). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VINCULAÇÃO ENTRE A REMUNERAÇÃO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS E A DOS DEPUTADOS FEDERAIS. TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE VEDA A VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO ENTRE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, PARA EFEITO DE REMUNERAÇÃO (CF, ART. 37, XIII). REAJUSTE AUTOMÁTICO DO VALOR DO SUBSÍDIO, POR EFEITO DE INDEVIDA VINCULAÇÃO REMUNERATÓRIA. CONSEQUENTE VULNERAÇÃO À AUTONOMIA FEDERATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/99. Julgamento definitivo do mérito em razão da formalização das postulações e dos argumentos jurídicos, sem necessidade de coleta de outras informações. 2. A EC nº 19/98, também chamada de “Emenda da Reforma Administrativa”, promoveu modificações profundas na política remuneratória dos agentes políticos e dos servidores públicos em geral, submetendo todas as modalidades de reajustes, aumentos ou concessão de vantagens no âmbito do funcionalismo público ao princípio da reserva de lei. 3. A vinculação entre o subsídio dos Deputados Estaduais e dos Deputados Federais acarreta o esvaziamento da autonomia administrativa e financeira dos Estados-

membros, pois destitui os entes subnacionais da prerrogativa de estipular o valor da remuneração de seus agentes políticos, impondo-lhes a observância do quantum definido pela União Federal. 4. A vinculação e a equiparação entre cargos (efetivos, comissionados ou eletivos), empregos e funções, para efeitos remuneratórios, acham-se vedadas em relação aos agentes políticos ou servidores públicos em geral (CF, art. 37, XIII), ressalvadas as exceções expressamente previstas no próprio texto constitucional. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 6437 MC, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 04-06-2021 PUBLIC 07-06-2021).

Anoto que as vedações ora referidas também se aplicam a Governadores e Vice-Governadores:

“SUBSÍDIOS – GOVERNADOR – VICE-GOVERNADOR – SECRETÁRIO DE GOVERNO – VINCULAÇÃO – DECRETO LEGISLATIVO. Surge conflitante com a Constituição Federal decreto legislativo que vincula o subsídio a ser satisfeito considerados os cargos de governador, de vice-governador e de secretário de estado ao que percebido por deputados. Precedentes: medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.714/AM, relator ministro Néri da Silveira, e ações diretas de inconstitucionalidade nº 2.738/PB, relator ministro Maurício Corrêa, e nº 4.154/MT, relator ministro Ricardo Lewandowski, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 23 de abril de 1999, 12 de dezembro de 2003 e 18 de junho de 2010, respectivamente” (ADI 3480, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018).

No que se refere à remuneração dos servidores públicos, a Constituição da República, em seu art. 39, § 4º, dá a ler: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (...) § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais **serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única**, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, **obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI**” (grifei).

Se o Legislador Constitucional determinou que a remuneração de detentores de mandatos eletivos se dê por subsídio fixado em parcela única, não é menos certo que enumerou, no próprio texto da Constituição da República, modalidades de exceção. A mais relevante delas, para a solução da controvérsia trazida aos autos, é aquela presente no art. 37, §11 da CRFB /88, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005: “§11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”.

Sobre o tema, este Supremo Tribunal Federal decidiu quando da ADI nº 5.856:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 5.459/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL 20.337/2012, ARTIGO 2º DA LEI ESTADUAL 14.584/2003 E ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 13.200/1999, TODAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RESOLUÇÕES 5.200/2001 E 5.154/1994 E DELIBERAÇÕES 2.446/2009, 2.581/2014 E 2.614/2015 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DEVE SER FIXADO POR LEI, VEDADA A VINCULAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS FEDERAIS. O SUBSÍDIO NÃO É INCOMPATÍVEL COM O PAGAMENTO DE PARCELAS INDENIZATÓRIAS. A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SÃO REQUISITOS APENAS PARA A APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DE TODOS OS DISPOSITIVOS DO TEXTO NORMATIVO ATACADO. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

(...)

8. O regime remuneratório por meio de subsídio impõe parcela única tão somente para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo (artigo 39, § 4º, CRFB), não impedindo a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais (artigo 39, § 3º, CRFB), indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e

típicas do cargo. Precedentes: ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral. 9. In casu, o artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e, por arrastamento, do artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira, no que se refere aos deputados estaduais reeleitos e aos novos deputados residentes na capital do Estado, devem ser declarados inconstitucionais parcialmente, sem redução de texto, em razão da natureza remuneratória dessas verbas, **em oposição à natureza indenizatória da ajuda de custo paga aos deputados estaduais no início e no final da legislatura, destinada ao ressarcimento de despesas com transporte e mudança para a capital do Estado.** 10. A inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não implica inconstitucionalidade da lei concessiva de vantagem ou aumento de remuneração a servidores públicos (artigo 169, § 1º, CRFB), mas impede a aplicação da lei no respectivo exercício financeiro. Precedente: ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 14/9/2007. 11. A função jurisdicional do Supremo Tribunal Federal está adstrita aos limites do pedido, que deve ser específico e bem delineado, assim como amparado em fundamentação idônea, ainda que não vinculante (ADI 2.728, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 20/2/2004). 12. In casu, a ausência de impugnação especificada de todos os dispositivos da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que trata de diversos valores pagos aos deputados estaduais, impõe o conhecimento parcial da ação, máxime porque a insurgência se limitou à fixação do subsídio dos parlamentares estaduais em resolução legislativa, à vinculação de tal subsídio ao subsídio dos deputados federais e ao pagamento de ajuda de custo no início e no final do mandato parlamentar, o que impede a repristinação das Resoluções 5.200/2001 e 5.154/1994. 13. As Deliberações 2.446/2009, 2.581/2014 e 2.614/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais regulamentam o auxílio moradia, a indenização por despesas realizadas em razão de atividade inerente ao mandato parlamentar e as diárias de viagem, matérias estranhas à fundamentação da petição inicial, o que impõe o conhecimento parcial da ação, somente quanto ao artigo 1º, caput e § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e aos artigos 3º da Lei estadual 20.337/2012, 2º da Lei estadual 14.584/2003 e 1º da Lei estadual 13.200/1999, todas do Estado de Minas Gerais. 14. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das normas objurgadas, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime em razão do caráter

alimentar das verbas percebidas, afetando de maneira desarrazoada a intangibilidade de seu patrimônio. Precedentes: ADI 4.884-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 8/10/2018; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 27/08/2010. 15. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgado parcialmente procedente o pedido, para (i) declarar a inconstitucionalidade do caput do artigo 1º da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da expressão “e serão reajustados com observância dos mesmos índices, sempre que se altere a legislação federal pertinente”, constante do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais; (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal às disposições remanescentes do artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais, para assentar que a fixação do subsídio dos deputados estaduais no limite máximo previsto no artigo 27, § 2º, da Constituição Federal somente pode ter por paradigma o valor do subsídio dos deputados federais vigente ao tempo da edição da lei estadual, vedados posteriores reajustes automáticos; e (iii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e, por arrastamento, do artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira, de forma a excluir de seu universo de destinatários os deputados estaduais reeleitos, bem como os novos deputados residentes na capital do Estado; com eficácia ex nunc a contar da data da publicação do acórdão do julgamento” (ADI 5856, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020).

Permito-me, neste ponto, fazer referência ao voto do e. Ministro Luiz Fux que guiou a maioria do plenário naquela ocasião:

“Consectariamente, interpretar o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal para impossibilitar os agentes políticos de receberem qualquer outra verba além do subsídio – especialmente verbas consagradas a qualquer trabalhador –, implica afastar a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais sociais e olvidar a máxima de interpretação constitucional que visa conferir maior efetividade as suas normas, reduzindo a situação dos agentes políticos (cargos de especial relevância para o Estado Democrático de Direito) a um plano inferior a qualquer trabalhador.

Saliento que, em princípio, esta Corte entendeu que o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal vedaria o acréscimo de qualquer espécie remuneratória ao subsídio (vg., nesse sentido, ADI 4.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 18/6/2014; e ADI 3.771-MC,

Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJ de 25/8/2006). Contudo, a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que o regime remuneratório por meio de subsídio impõe parcela única tão somente para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo, o que não impede a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais, indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo considerado. A propósito, confirmam-se a ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; e o RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral.”

3. Da aplicação do direito ao caso

Feitas estas considerações sobre o direito aplicável ao caso, pode-se concluir o processo de subsunção com a análise das circunstâncias concretas ligadas à presente ação direta.

Entendo, em primeiro lugar, assistir razão jurídica ao Requerente quanto à incompatibilidade do artigo 1º da Lei nº 4.750/2003, da Lei estadual nº 5.844/2006, e do artigo 4º do Decreto Legislativo nº 7/1998, todos do Estado de Sergipe, com a Constituição da República.

Há suficiente clareza quanto ao descompasso do referido conjunto de normas com a proibição de vinculação de remuneração dos servidores públicos, expressa no art. 37, XIII da CRFB/88. O artigo 1º da Lei estadual nº 4.750/2003 emprega o valor-referência do subsídio mensal dos Deputados Federais para dele extrair o subsídio dos Deputados Estaduais, o que implica o fenômeno de aumento automático constitucionalmente proibido.

O mesmo se passa com o art. 1º e seus corolários da Lei estadual nº 5.844/2006, os quais empregam expediente similar, definindo o subsídio mensal de Governadores e Vice-Governadores de Estado por meio dos subsídios percebidos por Desembargadores do Tribunal de Justiça e por Deputados Estaduais. Em virtude dos efeitos repristinatórios, declara-se também a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto Legislativo nº 7/1998 do Estado de Sergipe.

Em segundo lugar, naquilo que concerne ao exame da constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 4.750/2003 do Estado de Sergipe, entendo que, nos termos da jurisprudência que se consolidou neste Supremo Tribunal Federal, o pagamento de verba indenizatória a

Deputados Estaduais, ao início e ao fim de cada sessão legislativa, não viola o art. 39, §4º da Constituição da República.

Das razões que assomaram aos autos extrai-se que a norma vergastada visa — em conformidade com a principiologia de projeção dos direitos trabalhistas do art. 39, §3º da CRFB/88, e da exceção contida no art. 37, §11 da CRFB/88 — a indenizar os Deputados Estaduais pelos custos inerentes à acomodação na capital do Estado. A regra se mostra, assim, adequada tanto à racionalidade sistemática da remuneração dos servidores públicos, quanto aos precedentes deste Supremo Tribunal Federal (ADI 5.856, Rel. Min. Liz Fux, Plenário, julgada em 14/02/2020; ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; e RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral).

4. Do dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação para julgá-la parcialmente procedente, declarando inconstitucionais o art. 1º da Lei nº 4.750/2003, a integralidade da Lei estadual nº 5.844/2006, e o artigo 4º do Decreto Legislativo nº 7/1998, todos do Estado de Sergipe.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 21/06/2021 10:30