

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de cautelar proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei 8.278/2004, do Estado de Mato Grosso, que “estabelece a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.” (documento eletrônico 3)

Por oportuno, transcrevo o teor da lei impugnada:

“Art. 1º Esta lei estabelece a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual.

Art. 2º As remunerações e os subsídios dos servidores públicos, civis e militares, do Poder Executivo Estadual serão revistos, anualmente, no mês de maio, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.

Art. 3º A revisão geral anual, que será correspondente ao período de janeiro a dezembro do exercício anterior, fica condicionada aos seguintes requisitos:

I - ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificadas no exercício anterior ao da revisão

II – incremento da receita corrente líquida verificado no exercício anterior ao da revisão, atendidos os limites para despesa com pessoal de que trata a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, as prescrições do art. 169, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, respeitado o índice prudencial da Secretaria do Tesouro Nacional STN

III – capacidade financeira do Estado, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

Art. 4º O índice de correção salarial será fixado ou alterado mediante lei específica.

Art. 5º O disposto nesta lei não prejudicará eventuais recomposições ou reajustes salariais decorrentes de adequações setoriais da administração pública direta, indireta e fundacional.

Art. 6º O Conselho de Gestão de Pessoas COGEP constituirá, anualmente, Comissão Especial com a participação de representantes do Governo e das entidades representativas dos servidores públicos.

Parágrafo único. Compete à Comissão Especial:

I – avaliar a ocorrência dos requisitos previstos no art. 3º desta lei e

II - sugerir índices de revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos estaduais.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”
(documento eletrônico 3)

A questão fundamental a ser examinada por esta Suprema Corte é saber se a vinculação remuneratória de servidores públicos estaduais à variação de índice de correção monetária editado por entidade do âmbito federal está ou não em consonância com a Constituição Federal.

Pois bem. Os arts. 2º, 25, *caput* e § 1º, e 37, XIII, da Constituição Federal apontados como paradigmas contrariados, ostentam as seguintes redações:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

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

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

[...]

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:

[...]

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

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Para tanto, constato de saída que os dispositivos questionados promovem vinculações remuneratórias e, por isso, ensejam a concessão de

reajustes automáticos, tão logo ocorra a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Por isso, entendo que houve ofensa direta ao art. 37, XIII, da Constituição Federal, que consigna expressamente que é “vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.”

Com efeito, “para evitar aumentos em cadeia, o inciso XIII do mesmo art. 37 veda a vinculação ou a equiparação de quaisquer espécie remuneratória para o efeito de remuneração de pessoal no serviço público.” Nesse sentido, deve ser levado em consideração que

“[a] regra contida no art. 37, XIII, da Constituição Federal [...] é dirigida ao legislador. **Não pode lei estabelecer qualquer equiparação ou vinculação salarial .**

O próprio texto constitucional prevê, no entanto, situações de equiparação e de vinculações. Exemplos de equiparação constitucional podem ser identificados entre os ministros do Tribunal de Contas da União e os ministros do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 73, § 3º) e entre os membros dos Ministérios Públicos Especiais que atuam junto aos Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público Comum (Federal ou dos Estados, nos termos do art. 130 da Constituição Federal).

Hipóteses de vinculação está prevista no art. 93, V, da Constituição Federal, que estabelece que ‘o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal (...)’.

A conclusão, **em matéria de vinculação e de equiparação de remuneração de agentes públicos, é no sentido de que somente são válidas aquelas expressamente previstas na Constituição Federal 1.** Qualquer outra vinculação ou equiparação instituída por lei é inconstitucional.” (grifei)

Ademais, os dispositivos questionados estão em dissonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido de que é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies de reajuste para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Seguindo essa orientação julgou-se a ADI 1.064/MS, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, conforme se observa da ementa abaixo transcrito:

“ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. EC Nº 1/93 QUE ACRESCENTOU PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 35 DA CARTA ESTADUAL, INSTITUINDO SALÁRIO MÍNIMO PROFISSIONAL PARA ENGENHEIROS, QUÍMICOS, ARQUITETOS, AGRÔNOMOS E MÉDICOS VETERINÁRIOS.

Manifesta ofensa ao princípio constitucional da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que têm por objeto remuneração de servidores . Norma que, de outra parte, institui vinculação de vencimentos de servidores estaduais a índice ditado pelo Governo Federal, garantindo-lhes reajustamento automático, independentemente de lei específica do Estado, contrariando a norma do art. 37, XIII, da CF e ofendendo a autonomia do Estado-membro. Procedência da ação, com declaração de inconstitucionalidade do texto indicado.” (grifei).

No mesmo sentido, transcrevo a ementa do julgamento da ADI 285/RO, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI RONDONIENSE N. 256/1989. FIXAÇÃO DE VENCIMENTO BÁSICO PARA DESEMBARGADOR ESTADUAL E CRIAÇÃO DE FÓRMULA DE REAJUSTE. 1. Prejuízo da ação quanto aos arts. 1º e 2º da Lei rondoniense n. 256/1989 em face das alterações constitucionais posteriores. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 96/RO. 2. **Inconstitucionalidade da vinculação de reajuste de remuneração de servidores públicos ao índice de preços ao consumidor . Descumprimento do princípio federativo e da autonomia estadual .** Precedentes. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade prejudicada quanto aos arts. 1º e 2º da Lei rondoniense n. 256/1989 e julgada procedente quanto aos arts. 3º e 4º desse diploma legal.” (grifei)

No voto condutor, a Ministra relatora assinalou que:

“[...]”
6. Quanto à forma de reajuste dos vencimentos dos Desembargadores e sua vinculação ao Índice de Preços ao Consumidor foi assim examinada quando do julgamento da medida cautelar requerida nesta Ação:

7. Já com relação aos art. 3º (reajuste quadrimestral conforme a variação acumulada do IPC) e ao art. 4º (antecipação do reajuste, no mês em que a variação do índice for superior a 7%), a jurisprudência do Tribunal tem sido infensa a preceitos similares, de reajuste automático de servidores conforme índices de desvalorização da moeda (v.g. Rp 1426, 10.12.1987, Néri da Silveira) e até mesmo às variações do salário mínimo (v.g. , RP 1425, 18.12.87, Sydney Sanches, RTJ 125/975). À orientação, tomada com base na reserva da lei para a fixação de vencimentos, não se tem aberto exceções em homenagem às normas de irredutibilidade de vencimentos de magistrados ou assemelhados (v.g. , RP 1144, liminar, 2.2.83, Passarinho, RTJ 106/29; RP 1146, liminar, 24.11.82, Cordeiro Guerra, RTJ 106/31; RP 1144, mérito, Passarinho, RTJ 113/9).

8. Essa jurisprudência – sem prejuízo, é claro, da eventual rediscussão dos seus fundamentos, no julgamento definitivo –, aconselha, no ponto, o deferimento da suspensão’ (DJ 29.6.1990).

7. Essa decisão, proferida em 30.5.1990, anunciava, à época, a jurisprudência que se formaria no Supremo Tribunal Federal a respeito da impossibilidade de vinculação dos reajustes remuneratórios de servidores públicos estaduais e municipais às variações de índices de correção editados pela União . Na assentada de 27.9.1995, no julgamento da Ação Originária n. 288/SC, Relator o Ministro Octavio Gallotti, ao examinar leis catarinenses que estabeleciam vinculação o reajuste salarial de servidores públicos ao Índice de Preços ao Consumidor, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

‘EMENTA:- Inconstitucionalidade de normas estaduais, que, ao vincularem o reajuste da remuneração do funcionalismo a índices de correção editados pela União, sem iniciativa do Chefe do Executivo, infringiram os princípios tanto da separação dos Poderes, como da autonomia do Estado’ (DJ 15.12.1995).

Na mesma linha:

‘EMENTA: AÇÃO ORIGINÁRIA. (...) REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO ESTADO, VINCULADO A INDEXADOR FEDERAL (IPC) (...)

2. Inconstitucionalidade das disposições legais impugnadas porque ferem a um só tempo os seguintes preceitos da Carta de 1969: a) iniciativa exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo de lei que concede aumento de vencimentos ou aumenta a despesa (art. 57, II, c/c art. 200); b) autonomia do Estado, por ficar submisso a índice de correção monetária fixado pela União (art. 13); e c) proibição de vinculação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, ao conceder reajuste automático (art. 98, par. único). (...) 4. Arguição de inconstitucionalidade conhecida e provida para julgar a ação

improcedente (AO 293/SC, Redator para o acórdão o Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 24.11.1995).

‘Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Vencimentos. Reajustes automáticos. Despesa de pessoal vinculada a indexador decretado pelo governo da União. Ofensa à autonomia dos Estados-Membros. (...) Suspensão dos artigos 2º e 3º da Lei n. 255/89, do Estado de Rondônia. Pedido liminar deferido parcialmente’ (ADI 287-MC/RO, Rel. Min. Célio Borja, Tribunal Pleno, DJ 7.5.1993, grifos nossos).

‘EMENTA: SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS - REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS VINCULADO A ÍNDICES DE CORREÇÃO EDITADOS PELA UNIÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS LEGAIS ESTADUAIS QUE ESTABELECEM ESSE MECANISMO DE ATUALIZAÇÃO - OFENSA AOS POSTULADOS DA FEDERAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES - RECURSO PROVIDO. - Revela-se inconstitucional, porque ofensivo aos postulados da Federação e da separação de poderes, o diploma legislativo estadual, que, ao estabelecer vinculação subordinante do Estado-membro, para efeito de reajuste da remuneração do seu funcionalismo, torna impositiva, no plano local, a aplicação automática de índices de atualização monetária editados, mediante regras de caráter heterônomo, pela União Federal. Precedentes’ (AO 253/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 8.9.2006, grifos nossos).

São também precedentes: AO 325/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 8.9.2006; AO 366/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 8.9.2006; RE 170.361/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 28.9.2001; RE 174.184/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21.9.2001; RE 219.371/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 5.6.1998; RE 220.379/RJ, Rel. Min. Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ 29.5.1998; AO 299/SC, Redator para o acórdão o Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, 14.6.1996.

8. De se ver, pois, que o entendimento prevalecente no Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o reajuste automático de vencimentos de servidores públicos, tomando-se como base a variação de indexadores de atualização monetária, como o Índice de Preços ao Consumidor-IPC, desrespeitam a autonomia dos Estados-membros e a vedação constitucional de vinculação, para efeito de remuneração de servidores públicos, nos termos dos arts. 25 e 37, inc. XIII, da Constituição da República, respectivamente.” (grifei)

Em nova oportunidade, o Plenário do STF deliberou nos seguintes termos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XII do art. 55 da Constituição do Estado de Alagoas. Vinculação de vencimentos de servidores estaduais a piso salarial profissional. Artigo 37, XIII, CF/88. Autonomia dos estados. Liminar deferida pelo pleno desta Corte. Procedência.

1. Enquanto a Lei Maior, no inciso XIII do art. 37, veda a vinculação de quaisquer espécie remuneratórias para efeitos de remuneração de pessoal do serviço público, a Constituição do Estado de Alagoas, diversamente, assegura aos servidores públicos estaduais piso salarial profissional para as categorias com habilitação profissional específica, o que resulta em vinculação dos vencimentos de determinadas categorias de servidores públicos às variações do piso salarial profissional, importando em sistemática de aumento automático daqueles vencimentos, sem qualquer interferência do chefe do Poder Executivo do Estado , ferindo-se, ainda, o próprio princípio federativo e a autonomia dos estados para fixar os vencimentos de seus servidores (arts. 2º e 25 da Constituição Federal).

2. A jurisprudência da Corte é pacífica no que tange ao não cabimento de qualquer espécie de vinculação da remuneração de servidores públicos, repelindo, assim, a vinculação da remuneração de servidores do Estado a fatores alheios à sua vontade e ao seu controle; seja às variações de índices de correção editados pela União; seja aos pisos salariais profissionais . Precedentes.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 668/AL, Rel. Min. Dias Toffoli, grifei)

Além dos precedentes mencionados, cito, entre outros: RE 218.874/SC, Rel. Min. Eros Grau; ADI 196/AC, Rel. Min. Ellen Gracie; ARE 665.632-RG/RN, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 290/SC, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADI 4.944/ES, Rel. Min. Luiz Fux.

Verifico, ainda, que o ato normativo atacado está em confronto com o que determina a Súmula Vinculante 42: “é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”.

Especificamente sobre a utilização de índices de correção monetária editados no âmbito da União, o STF já decidiu o seguinte:

“SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS – REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS VINCULADO A ÍNDICES DE CORREÇÃO EDITADOS PELA UNIÃO FEDERAL –

INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS LEGAIS ESTADUAIS QUE ESTABELECEM ESSE MECANISMO DE ATUALIZAÇÃO – OFENSA AOS POSTULADOS DA FEDERAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES – RECURSO IMPROVIDO.

- **Revela-se inconstitucional, porque ofensivo aos postulados da Federação e da separação de poderes, o diploma legislativo estadual, que, ao estabelecer vinculação subordinante do Estado-membro, para efeito de reajuste da remuneração do seu funcionalismo, torna impositiva, no plano local, a aplicação automática de índices de atualização monetária editados, mediante regras de caráter heterônimo, pela União Federativa. Precedentes.**” (AO 366/SC, Rel. Min. Celso de Mello; grifei)

“AÇÃO ORIGINÁRIA. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA JULGAR INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE OCORRIDO EM APELAÇÃO CÍVEL E EM REMESSA NECESSÁRIA (ARTS. 480 E 481 DO CPC): IMPEDIMENTO DE MAIS DA METADE DOS MEMBROS DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (CF, ART. 102, I, ‘N’, 2ª PARTE). **REAJUSTE AUTOMÁTICO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO ESTADO, VINCULADO A INDEXADOR FEDERAL (IPC): ARTS. 2º E 3º E SEUS PARÁGRAFOS ÚNICOS DA LEI Nº 6.747, DE 03.05.86. VÍCIO DE INICIATIVA.**

[...]

2. Inconstitucionalidade das disposições legais impugnadas porque ferem a um só tempo os seguintes preceitos da Carta de 1969: a) iniciativa exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo de lei que concede aumento de vencimentos ou aumenta a despesa (art. 57, II, c/c art. 200); b) **autonomia do Estado, por ficar submisso a índice de correção monetária fixado pela União** (art. 13); e c) **proibição de vinculação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, ao conceder reajuste automático** (art. 98, par. único).

[...]

4. Argüição de inconstitucionalidade conhecida e provida para julgar a ação improcedente.” (AO 293/SC, Redator para acórdão Min. Maurício Corrêa; grifei)

“SERVIDOR ESTADUAL REAJUSTE ARTIGO 25 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 467/1986 DO ESTADO DE SÃO PAULO INCONSTITUCIONALIDADE PRECEDENTE. **É inconstitucional** a norma veiculada no artigo 25 da Lei Complementar nº 467/1986, por meio da qual e **estabelecido sistema de reajuste automático de vencimentos, proventos e pensões pautado na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor** . Precedente: recurso extraordinário nº 174.184, relator o ministro Moreira Alves, publicado no Diário de

Justiça de 16 de agosto de 2001.” (AI 779.185-AgR-segundo/SP, Rel. Min. Marco Aurélio; grifei)

“Recurso extraordinário. Gatilho salarial. Artigo 25 e seu parágrafo único da Lei Complementar nº 467, de 02.07.86, do Estado de São Paulo.

- A atual jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte - assim, entre outros julgados, os prolatados nas ações originárias 286, 299 e 300 -, **ao julgar casos análogos ao presente em que a lei estadual determinava o automático reajuste da remuneração do servidor público, a título de antecipação salarial, pela variação do IPC, ou seu equivalente, toda vez que tal acumulação atingisse 20%, decidiu pela inconstitucionalidade dessa norma inclusive por atentar contra a proibição da vinculação de qualquer natureza para efeito de remuneração do pessoal do serviço público ao conceder reajuste automático a índice de correção monetária fixado pela União.**

[...]

Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 25 e seu parágrafo único da Lei Complementar nº 467, de 02.07.86, do Estado de São Paulo.” (RE 174.184/SP, Rel. Min. Moreira Alves; grifei)

Como se vê, é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária, por afrontarem a autonomia dos entes subnacionais para concederem os reajustes aos seus servidores.

Finalmente, transcrevo trechos da manifestação do Procurador-Geral da República, os quais adoto como fundamentos do voto, no sentido de que

“[s]ujeitar revisão de remuneração de servidores estaduais municipais a índice apurado por órgão ou ente da administração pública federal afeta de forma grave a autonomia e a capacidade de auto-organização dos entes federados menores, em ofensa ao art. 25, *caput* e § 1º, da Constituição da República. Por se tratar de índice estabelecido por entidade da administração federal, não podem estados-membros nem municípios abdicar de sua autonomia, mesmo mediante lei, para vincular de forma apriorística a expressão monetária da remuneração de seus servidores a esse nem a outros índices apurados por entes federais.

[...]

A lei estadual igualmente fere o princípio da divisão funcional do poder, ao estatuir reajustes automáticos em determinada época – mês de maio de cada ano – e de acordo com certos critérios,

independentemente de iniciativa do Executivo e de negociações circunstanciais. Apesar de o art. 4º estatuir que cada reajuste dependerá de lei específica, a sistemática global do ato atacado afeta sua iniciativa privativa de propor leis que fixem a remuneração dos servidores do Executivo, por condicioná-la a determinados parâmetros estabelecidos *ex ante* e com vigência por múltiplos exercícios financeiros.

Predefinição de parâmetros de reajuste remuneratório de servidores estaduais, ademais, cria expectativas que não necessariamente podem ser atendidas, em face da cambiante realidade econômica e financeira do ente federado. Isso causa desgaste no ambiente organizacional e inquietação social, uma vez que os servidores passam a alimentar a expectativa de que seus vencimentos serão reajustados de forma quase automática, segundo parâmetros definidos por ente federal, a despeito das conveniências e possibilidades da administração local e do próprio interesse público da sociedade daquele ente federado.” (págs. 5-7 do documento eletrônico 58)

Isso posto, julgo procedente o pedido formulado nesta ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.278/2004, do Estado de Mato Grosso.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto