

VOTO-VISTA

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, tendo como objeto os arts. 11 e 35, assim como da expressão “a que se refere o art. 41-A desta Lei”, constante dos arts. 13, 14, 15 e 19 da Lei Complementar nº 111/2006 do Estado do Rio de Janeiro, a qual regula a organização da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, suas atribuições e funcionamento e dispõe sobre o regime jurídico dos Procuradores do Estado.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 11 – Fica acrescido à Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980, o art. 47-A e um parágrafo único, com a seguinte redação:

‘Art. 47-A – A retribuição estipendial dos agentes integrantes da classe final da carreira de que trata esta Lei Complementar não será inferior ao limite fixado, para os Procuradores, no âmbito estadual, pelo art. 37, XI, da Constituição da República.

Parágrafo único – A retribuição estipendial fixada no caput somente poderá ser alterada por Lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, respeitado o disposto no artigo 37, inciso XV, da Constituição da República de 1988.’

Art. 13 – O art. 50, caput, da Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação, sendo acrescido do inciso XI:

‘Art. 50 – O Procurador do estado terá direito a perceber, além da retribuição estipendial **a que se refere o art. 47-A desta Lei**, ou do subsídio, quando fixado, as seguintes vantagens:

(...)

XI – benefício de permanência em atividade’

Art. 14 – Ficam revogados os §§ 1º, 2º e 3º do art. 57-A da Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980, que fica acrescido de um parágrafo único e passa a ter a seguinte redação:

‘Art. 57-A – O Procurador do Estado, quando exercer, além de suas atribuições ordinárias, outras decorrentes da substituição de outro Procurador do Estado, em virtude de férias, licença ou qualquer outra hipótese de afastamento ou impedimento, perceberá gratificação

mensal equivalente a 1/3 (um terço) da retribuição estipencial **a que se refere o art. 47-A desta Lei.**’

Art. 15 – O art. 57-B da Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 57-B – O Procurador do Estado, quando designado para ter exercício em Procuradoria Regional ou Comarca distante mais de 50 km (cinquenta quilômetros) de sua residência ou removido para outro órgão que implique em mudança de residência, perceberá ajuda de custo equivalente a 20% (vinte por cento) da retribuição estipencial **a que se refere o art. 47-A desta Lei.**’

Art. 19 – Ficam acrescidos à Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980, os arts. 66-A e 66-B, este último com dois parágrafos, com a seguinte redação:

(...)

‘Art. 66-B – Para fins de cálculo da indenização a que se refere o § 2º do art. 66 desta Lei serão considerados a retribuição estipencial **a que se refere o art. 47-A desta Lei**, os adicionais e demais vantagens incorporadas, vigentes à época do efetivo pagamento, e terá como base apenas um terço de cada período de férias do Procurador do Estado.’

Art. 35 – A implementação do acréscimo de remuneração decorrente da regra prevista no art. 47-A da Lei Complementar nº 15, de 25 de novembro de 1980, introduzido pela presente Lei Complementar, será efetivada em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, iguais e consecutivas, a contar do mês de maio deste ano.”

Aduz o Procurador-Geral da República, em síntese, que a norma impugnada teria atrelado os subsídios dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro da classe final da carreira ao patamar máximo previsto no art. 37, XI, da CF, o que implicaria em violação aos arts. 25 e 37, XIII, da Constituição Federal.

O Relator, Ministro **Marco Aurélio**, votou pela **procedência do pedido** formulado na presente ação direta para assentar a inconstitucionalidade “[d]os artigos 11 e 35 da Lei Complementar nº 111/2006 do Estado do Rio de Janeiro, bem assim da expressão ‘a que se refere o art. 47-A desta Lei’ inserida na redação dos artigos 50, cabeça, 57-A, cabeça, 57-B e 66-B da Lei Complementar nº 15/1980, respectivamente, pelos artigos 13, 14, 15 e 19 do diploma de 2006”.

Na sessão de 9/9/20, após o voto do Ministro **Alexandre de Moraes** pela **procedência parcial do pedido**, a fim de conferir interpretação conforme ao art 47-A da Lei Complementar nº 15, de 1980, com redação dada pela Lei

Complementar nº 111, de 2006, ambas do Rio de Janeiro, no que foi acompanhado pelos Ministros **Edson Fachin**, **Rosa Weber** e **Gilmar Mendes**; e dos votos dos Ministros **Luiz Fux**, **Cármen Lúcia** e **Ricardo Lewandowski**, que acompanharam o voto do Relator, Ministro **Marco Aurélio**, **pedi vista dos autos para melhor refletir sobre o tema**.

É o breve relatório.

Preliminarmente, destaco que a Governadora do Estado do Rio de Janeiro foi a responsável pela iniciativa da Lei Complementar nº 111/2006, o que permite o afastamento da alegação de vício formal de iniciativa, conforme disposto no art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. Vide:

"§ 1º 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**".

No tocante ao suposto vício material, registro que o tema não é inédito neste Supremo Tribunal, que tem se posicionado no sentido da censurar as vinculações de quaisquer espécies para efeito de remuneração de pessoal no serviço público, conforme se observa nos precedentes a seguir:

"(...) 3. **A norma da Constituição Estadual que determina ao legislador a observância da isonomia na remuneração entre as carreiras de policiais civis e policiais militares viola a proibição de vinculação entre espécies remuneratórias consagrada no art. 37, XIII, da Constituição Federal, tendo em vista a dessemelhança entre as atribuições dos cargos e as organizações das carreiras e a impossibilidade de o constituinte estadual atribuir ao legislador a competência para legislar em desacordo com a Constituição da República. Precedente: ADI 761, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 30.09.1993.** 4. Pedido julgado procedente, para declaração de inconstitucionalidade do art. 47, caput, da Constituição do Estado da Bahia. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do Anexo IX, referido nos arts. 1º e 2º, da Lei Estadual nº 10.558/07, também do Estado da Bahia, em virtude da ausência de apresentação dos fundamentos para o pedido, restando desatendido o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, especificamente quanto a este ponto" (ADI 3777, Rel. **LUIZ FUX**, DJe 9/2/2015) (grifo nosso).

“(...) 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 . (...) 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 n. 4009, Relator o Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 29/5/09 – grifei).

Entretanto, o caso em apreço não parece ser de mera aplicação dessa jurisprudência da Casa, haja vista que o diploma impugnado tão somente fixa piso remuneratório aos integrantes da classe final da carreira da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro para que não recebam valor inferior ao subteto estadual, qual seja, o de 90 inteiros e 25 centésimos por cento do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, **vigente à época da edição da LC 111/2006**, nos termos do disposto no art. 37, XI, da Carta Republicana:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder

Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos .

Nesse compasso, faz-se necessária a diferenciação conceitual entre equiparação e vinculação remuneratória. Assim define José Afonso da Silva:

“Equiparação é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferirem os mesmos vencimentos; é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para o efeito de se lhes darem vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção. Na isonomia e na paridade, ao contrário, os cargos são ontologicamente iguais, daí devendo decorrer a igualdade de retribuição; isso está de acordo com o princípio geral da igualdade perante a lei: tratamento igual para situações reputadas iguais, é, em verdade, aplicação do princípio da isonomia material: trabalho igual deve ser igualmente remunerado. A equiparação quer tratamento igual para situações desiguais.

Vinculação é 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 vencimentos entre um e outro, de sorte que, aumentando-se os vencimentos de um, o outro também fica automaticamente majorado, para guardar a mesma distância preestabelecida”.

Como se observa, não se trata aqui de caso de equiparação ou vinculação de espécies remuneratórias, o que é vedado pelo art. 37, XIII, da Constituição Federal. A discussão tratava nestes autos, na verdade, gira em torno da possibilidade de fixação da retribuição remuneratória da classe final da carreira de Procurador do Estado do Rio de Janeiro em patamar nunca inferior ao limite fixado para os Procuradores estaduais pela Constituição Cidadã.

Verificado o ponto nodal da presente demanda, reforço que não inovou o legislador ao relacionar os subsídios dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. É o próprio art.

37, XI, da Carta Republicana que estabelece a limitação do subsídio dos membros da Procuradoria do Estado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Confira:

“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:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.”

Ademais, como bem apontado pela Advocacia-Geral da União, o parágrafo único do art. 47-A é explícito ao prever que **a alteração da retribuição depende de lei específica de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, o que evita, a princípio, o reajuste automático da remuneração** .

Procede também o argumento da Advocacia-Geral da União para que o pedido seja julgado parcialmente procedente, conferindo-se interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 47-A da Lei Complementar nº 15, de 1980, inserido pelo art. 11 da Lei Complementar nº 111, de 2006, ambas do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que a retribuição da classe final do cargo de Procurador do Estado do Rio de Janeiro seja aquela fixada na data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 111, de 2006, **evidenciando assim, mais uma vez, que o aumento remuneratório não pode ocorrer na ausência de lei específica.**

Ressalte-se, por fim, que, de acordo com a Certidão nº 01/2019-PGE/GRH, “ o acréscimo remuneratório, deferido aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pela Lei nº 13.752, de 26 de novembro de 2018, não importou em aumento automático da retribuição estipencial dos Procuradores do Estado” (doc. 16), o que confirma a tese sustentada no voto do Ministro **Alexandre de Moraes** , no sentido de que “os reajustes do subsídio dos Ministros do STF posteriores à edição da LC nº 111/2006 não tiveram qualquer efeito automático sobre a remuneração dos Procuradores do Estado do Rio”.

Ante o exposto, voto no sentido de **julgar parcialmente procedente** o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 47-A da Lei Complementar nº 15, de 1980, inserido pelo art. 11 da Lei Complementar nº 111, de 2006, ambas do Estado do Rio de Janeiro, nos exatos termos do voto do Ministro **Alexandre de Moraes** .

Plenário Virtual - minuta de voto 2019/3222