

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, verifico ser o caso de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são inconstitucionais leis estaduais que vinculam a remuneração dos deputados estaduais aos valores pagos aos deputados federais, de forma que o aumento concedido no âmbito da União gere aumento automático aos Estados-membros.

Em recente julgamento, esta Corte reafirmou tal orientação. Trata-se da ADI 5.856/MG, de relatoria do Ministro Luiz Fux, cuja ementa colaciono abaixo:

“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.

1. Os Estados federados possuem autonomia para fixar a remuneração de seus agentes políticos (artigo 25, *caput*, CRFB), devendo o subsídio dos deputados estaduais ser fixado por lei (artigo 27, § 2º, CRFB, na redação dada pela EC 19/1998).

2. *In casu*, o artigo 1º, *caput*, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais viola o artigo 27, § 2º, da Constituição Federal, que exige lei para a fixação do subsídio dos deputados estaduais.

3. O percentual de setenta e cinco por cento do subsídio dos deputados federais, como limite máximo ao subsídio dos deputados estaduais (artigo 27, § 2º, CRFB), não autoriza que a lei estabeleça pura e simples vinculação do subsídio dos parlamentares estaduais ao subsídio dos parlamentares federais, de modo que qualquer aumento no valor deste implique aumento automático. Precedente: ADI 3.461, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 25/8/2014.

4. O artigo 1º, *caput*, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira e o artigo 2º da Lei 14.584/2003 do Estado de Minas Gerais fixam o subsídio dos deputados estaduais no valor correspondente ao limite máximo previsto no artigo 27, § 2º, da Constituição Federal (setenta e cinco por cento do valor do subsídio dos deputados federais), bem como determinam seu reajuste sempre que se altere a legislação federal pertinente, com a observância dos mesmos índices. O artigo 1º da Lei mineira 13.200/1999 determina que até a fixação dos subsídios em conformidade com o disposto nos artigos 37, X e XI, e 29, § 4º, da Constituição Federal, deve ser observada a já revogada Resolução legislativa 5.154/1994, que assegurava aos parlamentares estaduais a percepção, como remuneração, de setenta e cinco por cento da remuneração dos deputados federais. O artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e o artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459/2014 da Assembleia Legislativa mineira dispõem que é devida ao deputado, no início e no final da legislatura, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio mensal.

5. A Constituição Federal veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de seus agentes políticos (artigo 25, *caput*, CRFB), devendo o subsídio dos deputados estaduais ser fixado por lei (artigo 27, § 2º, CRFB, na redação dada pela EC 19/1998).

6. *In casu*, a 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, viola o princípio da autonomia dos Estados federados e da regra que veda a vinculação de espécies remuneratórias (artigos 25, *caput*, e 37, XIII, CRFB).

7. As disposições remanescentes do artigo 2º da Lei mineira 14.584/2003 devem ser interpretadas conforme a Constituição Federal, de forma a 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, o que impede a repriminção da norma correlata prevista no artigo 1º da Lei 13.200/1999 do Estado de Minas Gerais.

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 repriminção 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.”

A norma ora atacada é muito semelhante àquela mineira. Como se sabe, com a edição da Emenda Constitucional 19/1998, que deu nova redação ao art. 27, § 2º, da Constituição Federal, passou-se a exigir lei para a fixação do subsídio dos deputados estaduais, *in verbis* :

“Art. 27 [...]

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

Ademais, referido dispositivo constitucional estabelece o percentual de 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio dos deputados federais como limite máximo ao subsídio dos deputados estaduais.

Contudo, não se extrai da regra constitucional autorização para que a lei estabeleça pura e simples vinculação do subsídio dos deputados estaduais ao subsídio dos deputados federais, o que faria com que qualquer aumento no valor deste implique, automaticamente, aumento daquele. Também nesse 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 3.461/ES, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes)

Além disso, respeitados os limites constitucionais, os Estados federados possuem autonomia para a fixação da remuneração de seus agentes políticos (art. 25, *caput*, CF), e o art. 37, XIII, da Constituição Federal veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, objetivando impedir majorações remuneratórias em cadeia.

Em relação à equiparação remuneratória, o professor José Afonso da Silva ensina que

“Não há confundir isonomia e paridade com equiparação ou vinculação para efeitos de vencimentos. “Isonomia” é igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. “Paridade” é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos atribuídos a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de Poderes diferentes. “Equiparação” é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferir mesmos vencimentos, é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para o efeito de se lhes dar 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, os do outro também ficam automaticamente majorados, para guardar a mesma distância preestabelecida. Os regimes jurídicos desses institutos são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A isonomia, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é uma garantia constitucional e um direito do funcionário, ao passo que a vinculação e a equiparação de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedados pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na sua redação defeituosa. De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeito de remunerações. E assim é que se deve entender o dispositivo.”

Assim, como bem afirmou o Ministro Luiz Fux por ocasião do julgamento da ADI 5.856/MG,

“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. Nesse contexto, uma vez que se preserva parcialmente o teor do artigo 2º da Lei mineira 14.584/2003, não há reprimenda da norma correlata prevista no artigo 1º da Lei 13.200/1999 do Estado de Minas Gerais.”

Como se vê, a vinculação entre os subsídios de parlamentares estaduais e federais, além de instituir modalidade de reajustamento automático incompatível com o princípio da reserva de lei em matéria de remuneração dos deputados estaduais (CF, art. 27, § 2º), vulnera o princípio federativo e configura violação à cláusula constitucional que veda a equiparação entre espécies remuneratórias (CF, art. 37, XIII).

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 17.671/2018, do Estado de Santa Catarina, com extensão da declaração, por arrastamento, aos diplomas anteriores que disciplinaram a matéria de igual forma, sucessivamente revogadas, ou seja, as Leis 16.491/2014, 15.394/2010 e 13.912/2006.

É como voto.

Plenário Virtual - minutas do voto 21/03/2023