

Voto

O Sr. Ministro Luís Roberto Barroso:

1. A medida cautelar deve ser referendada, pois há verossimilhança das alegações e, principalmente, o perigo na demora é evidente. Caso os pagamentos venham a ser realizados, existe um risco de impacto significativo e irreversível nas contas do Estado, tendo em vista que se trata de verba alimentar que seria percebida de boa-fé. Assim, em juízo de cognição sumária, recomenda-se a imediata suspensão das normas impugnadas *inaudita altera pars*, ainda que adiante, na análise do mérito, esse entendimento venha a ser revisto.

2. Em primeiro lugar, parece plausível a alegação de violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, §1º, II, a e c, da CF/1988. Os dispositivos foram inseridos por emenda parlamentar em projeto de lei que tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. O objeto da inicial proposição do Governador era aplicar aos vencimentos “de forma equânime e linear, o índice de 10,06%, correspondente ao IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE referente ao ano de 2021”.

3. Os dispositivos impugnados, porém, não guardam pertinência temática com a proposição original e disciplinam questões que também deveriam ser objeto de iniciativa do Governador. O art. 10 da Lei estadual nº 24.035/2022 concede, além da aplicação dos 10,06% do IPCA, (i) mais 14% a servidores de carreiras ligadas à segurança pública e a atividades de saúde e (ii) mais 33,24% a carreiras do grupo de atividades relacionadas de educação básica, em decorrência da atualização do piso salarial nacional. Já o art. 11 da Lei estadual nº 24.035/2022 (iii) institui o *auxílio social* no valor de 40% da remuneração básica de Soldado de 1ª Classe, além de (iv) anistiar faltas de profissionais da educação que aderiram a movimento grevista.

4. Trata-se, na maior parte, de normas que dispõem sobre a remuneração e cargos da Administração Pública estadual e que importam em aumento de despesa. Com relação à anistia concedida aos grevistas, a norma trata do regime jurídico de servidores, matéria totalmente estranha à

revisão geral anual. Todos os dispositivos versam sobre questões que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Existem diversos precedentes a respeito da inconstitucionalidade formal em casos como o presente. Confirmam-se:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso II do art. 27 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Lei estadual nº 1.117/90. Vinculação de vencimentos de servidores estaduais a piso salarial não inferior ao salário mínimo profissional. Vício de Iniciativa. Artigo 37, XIII, CF/88. Autonomia dos estados. Liminar deferida. Procedência.

1. Inequivoco o vício de iniciativa da Lei estadual nº 1.117, de 30 de março de 1990, na medida em que estabelece normas para aplicação do salário mínimo profissional aos servidores estaduais. Incidência da regra de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo para dispor sobre remuneração dos cargos e funções do serviço público, em razão da cláusula de reserva prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Carta Magna. (...)

(ADI 290, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 19.02.2014, DjE 12.06.2014)

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência.

(RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.10.2013, DjE 06.11.2013)

5. Em segundo lugar, também há verossimilhança na alegação de violação ao art. 113 do ADCT, de acordo com o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A partir da análise do

parecer que fundamentou a derrubada do veto do Governador do Estado de Minas (doc. 08, fls. 13 e ss.), observa-se que a Assembleia Legislativa fundamentou sua decisão no argumento de que teve dificuldade em acessar informações financeiras e orçamentárias do Estado, que teriam sido sonegadas pelo Poder Executivo. Ainda assim, fato é que a partir da documentação do processo legislativo, não é possível identificar o estudo a que se refere o art. 113 do ADCT.

6. A respeito do ponto, também há precedente desta Corte. Na ADI 6.102, declarou-se a inconstitucionalidade de norma estadual que aumentava despesas e não foi acompanhada da respectiva análise de impacto orçamentário e financeiro. Além disso, naquele caso, foi preciso modular os efeitos da decisão, pois a lei produziu efeitos e gerou o pagamento a servidores de verbas percebidas de boa-fé. Justamente o prejuízo que se pretende evitar com a concessão da medida cautelar na presente ação. Confirmam-se trechos da ementa:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR (...) O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...)

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI 6.102, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 21.12.2020, DJe 10.02.2021)

7. Em terceiro lugar, também está presente o risco de dano irreparável que justifica a concessão da medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos impugnados. Isso porque, caso os aumentos sejam efetivamente concedidos e os pagamentos realizados, o Estado não poderá reaver os valores recebidos por servidores públicos de boa-fé, a título de verba alimentar.

8. De acordo com informação prestada na petição inicial, o impacto adicional é da ordem de R\$ 8,68 bilhões, o que teria o condão de desequilibrar as contas do Estado. Por isso, ainda que depois da instrução desta ação o entendimento a respeito da constitucionalidade das normas venha a mudar, é recomendável suspender os seus efeitos por enquanto, a fim de evitar prejuízo irreversível. Até porque o art. 10 prevê que os efeitos financeiros serão produzidos a partir de 1º de janeiro de 2022 e o art. 11 estabelece que a primeira parcela do auxílio social deve ser paga no mês de maio, que se inicia em dez dias.

9. Ante o exposto, voto pelo referendo da medida cautelar para manter a suspensão, até o julgamento definitivo da presente ação direta, da eficácia dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais.