

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.145 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS - SINDUTE/MG
ADV.(A/S)	: ERIC TEIXEIRA SALGADO
AM. CURIAE.	: CONFED BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS
ADV.(A/S)	: FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDPOL/MG
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DE ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDESPE-MG
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: BRUNO REIS DE FIGUEIREDO
AM. CURIAE.	: SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES DA SAÚDE DE MINAS GERAIS - SIND-SAÚDE/MG
ADV.(A/S)	: ELTON MACHADO DE SOUZA
ADV.(A/S)	: GILMAR DIAS VIANA
ADV.(A/S)	: AUGUSTO CANCADO BICALHO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, que tem por objeto os arts. 10 e 11 da Lei estadual nº 24.035/2022. Tais dispositivos foram introduzidos por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Governador, que tratava da revisão geral anual dos subsídios e do

ADI 7145 / MG

vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. Em síntese, as normas preveem: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia pelas ausências ao trabalho de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022.

2. Preliminarmente, constato que estão presentes os requisitos de admissibilidade, razão pela qual conheço da ação. Após aperfeiçoamento do contraditório, participação de diversos *amici curiae* e manifestações da Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral da República, o feito encontra-se apto para julgamento. A questão a ser decidida é aferir a constitucionalidade de dispositivos que foram inseridos por emenda parlamentar em projeto de autoria do Chefe do Poder Executivo e instituíram, em favor de servidores públicos, revisão de vencimentos, auxílio social e anistia por infrações disciplinares.

3. Os pedidos devem ser julgados procedentes, de forma a confirmar a medida cautelar. Em primeiro lugar, constato a violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, §1º, II, a e c, da CF/1988. Isso porque, embora sejam possíveis emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada, tal possibilidade não é ilimitada. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE

ADI 7145 / MG

18.11.2014; ADI 3.655, sob a minha relatoria, j. em 03.03.2016.

4. No caso, as normas impugnadas interferem no regime jurídico de servidores públicos, não têm pertinência temática com a proposta original e ainda geram aumento de despesa. Noto, nessa linha, que todos os dispositivos tratam sobre questões que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF): padrão remuneratório de servidores públicos, auxílio social para servidores públicos e anistia a infrações administrativas praticadas por servidores públicos. Constató também que o objeto da proposição inicial 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”. As emendas parlamentares, porém, instituíram reajuste remuneratório, auxílio social e anistia a infrações administrativas. Além da falta de pertinência temática, verifico que as normas, em sua maior parte, importam aumento de despesa para a Administração Pública, o que é expressamente vedado pelo art. 63, I, da Constituição.

5. Em casos análogos, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a existência de inconstitucionalidade formal. No RE 745.811-RG, foi declarada a invalidade, por vício de iniciativa, de norma decorrente de emenda parlamentar que estendeu gratificação ou vantagem prevista pelo projeto inicial do Chefe do Poder Executivo. Na ocasião, fixamos a seguinte tese de repercussão geral: “I - Há 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 CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF)”. Confira-se a ementa:

ADI 7145 / MG

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.)

6. No mesmo sentido, na ADI 4.884, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, j. em 18.05.2017, foi declarada a inconstitucionalidade de dispositivo incluído por emenda parlamentar

ADI 7145 / MG

que versava sobre remuneração de servidores públicos. Confira-se a ementa:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 64, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 13.417/2010 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, “a”, 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES.

1. Os arts. 61, § 1º, II, “a”, e 63, I, da Constituição da República traduzem normas de obrigatória observância pelos Estados-membros (arts. 18 e 25 da Constituição da República).

2. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República. Precedentes.

3. Inconstitucionalidade formal do art. 64, parágrafo único, da Lei nº 13.417/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ADI 7145 / MG

(ADI 4.884, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 18.05.2017.)

7. Em segundo lugar, também constato 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 razão de ser do dispositivo é incentivar a prudência e responsabilidade fiscal. A ideia é que o Poder Legislativo faça as escolhas políticas de forma consciente e atenta aos efeitos financeiros daí decorrentes. A realização do estudo de impacto como etapa preparatória à edição da norma possibilita a avaliação prévia da viabilidade de sua efetiva implementação, a eleição de prioridades e o seu adequado planejamento. Na situação sob julgamento, contudo, embora os dispositivos impugnados criem despesas, não é possível identificar a referida avaliação na documentação do processo legislativo. Apesar de a Assembleia Legislativa ter relatado dificuldade em acessar informações financeiras e orçamentárias do Estado, em razão da alegada sonegação pelo Poder Executivo, isso não é capaz de convalidar o vício de inconstitucionalidade.

8. O Supremo Tribunal Federal, a propósito, tem declarado a inconstitucionalidade formal de normas que, embora criem ou alterem despesa, não tenham sido precedidas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Inclusive, na ADI 6.303, sob a minha relatoria, decidimos que o art. 113 do ADCT aplica-se a todos os entes federativos, e não somente a União:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de

ADI 7145 / MG

29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

2. *Inconstitucionalidade formal.* Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. *Primeiro*, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. *Segundo*, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). *Terceiro*, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

ADI 7145 / MG

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.

7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “*É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.*”.

(ADI 6.303, sob a minha relatoria, j. em 14.03.2022.)

9. Dessa forma, não há como se acolher o requerimento subsidiário da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, no sentido de que a lei seja aplicada a partir do exercício financeiro subsequente àquele no qual fora aprovada. Além de também existir o vício de iniciativa, esta Corte tem entendido que a inobservância ao art. 113 do ADCT gera inconstitucionalidade formal, o que macula a validade do ato normativo. Segundo Ana Paula de Barcellos, essa é a melhor solução, porque (i) promove o devido processo legislativo (art. 5º, LIV, da CF), incentivando que as decisões no Poder Legislativo sejam precedidas de avaliação do custo; (ii) assegura responsabilidade fiscal e equilíbrio

ADI 7145 / MG

orçamentário, fazendo com que os parlamentares ponderem prioridades constitucionais; e (ii) incrementa a possibilidade de uma efetiva implementação futura da proposição normativa, de forma que o direito fundamental não fique apenas no papel [1].

10. Em terceiro lugar, não ignoro que parte do art. 10 da Lei estadual nº 24.035/2022 institui reajuste para os profissionais da educação, incluindo os professores da educação básica. Segundo o dispositivo, a norma visa a promover atualização do valor da remuneração dos servidores estaduais ao piso salarial nacional do magistério da educação básica, previsto pela Lei federal nº 11.738/2008.

11. Não há dúvidas sobre a constitucionalidade de um mínimo remuneratório para os profissionais do magistério. A valorização dos profissionais da educação é instrumento para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para o desenvolvimento nacional e para a erradicação da pobreza (art. 3º, I, II e III, da CF). Partindo dessa premissa, o Poder Legislativo editou a Emenda Constitucional nº 53/2006 e incluiu o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública como um dos princípios que regem o ensino, bem como determinou que os Estados, Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o art. 212 à remuneração condigna dos trabalhadores da educação (art. 206, VIII, da CF; art. 60 do ADCT). Nesse cenário, foi promulgada a referida Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional em questão. O Supremo Tribunal Federal, aliás, já decidiu pela constitucionalidade do piso nacional dos professores (ADI 4.167, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 27.04.2011.) e da norma que prevê a sua atualização (ADI 4.848, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 01.03.2021.). O Estado de Minas Gerais, portanto, deve pagar o piso remuneratório atualizado aos seus professores da educação básica.

12. Isso não afasta, contudo, os já referidos vícios de

ADI 7145 / MG

inconstitucionalidade do art. 10 da Lei estadual nº 24.035/2022. Na situação ora analisada, embora seja legítima a atualização do piso remuneratório, o reajuste foi fixado por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sem que houvesse pertinência temática com a proposta original e sem que fosse acompanhado de estudo de impacto financeiro e orçamentário. Isso gera, como visto, vício de iniciativa. Assim, embora exista o dever do Estado de Minas Gerais de implementar o mínimo remuneratório atualizado, isso não convalida os já referidos vícios de inconstitucionalidade formal. No caso sob julgamento, o problema está na forma, e não no conteúdo.

13. Mesmo que assim não fosse, há dúvidas sobre se o Estado está ou não pagando o valor devido aos professores da educação básica. Assim, mesmo após análise atenta dos autos, faltam elementos que permitam concluir pelo cumprimento ou não desse dever constitucional por aquele ente federativo. O Estado afirma que sempre pagou valor superior ao piso remuneratório nacional, ao passo que a Assembleia Legislativa e os *amici curiae* dizem o contrário. O embate parece estar na possibilidade ou não de implementação da proporcionalidade do valor mínimo quando os profissionais cumprirem carga horária inferior a 40 (quarenta) horas semanais. O Supremo Tribunal Federal, porém, já decidiu, em relação à própria Lei nº 21.710/2015 do Estado de Minas Gerais, que eventual controvérsia sobre a forma de atualização é matéria infraconstitucional (RE 1.309.924 RG, Rel. Min. Presidente, j. em 01.04.2021). De forma ainda mais específica, esta Corte também decidiu que a controvérsia relativa ao cálculo do piso salarial quando a jornada for inferior a 40 (quarenta) horas semanais também é questão infraconstitucional (ARE 1.343.477 RG, Rel. Min. Presidente, j. em 28.10.2021.). Logo, o Estado de Minas Gerais tem dever de implementar o piso remuneratório devido aos professores da educação básica, mas a avaliação sobre o cumprimento ou não desse dever escapam ao objeto desta ação e pressupõem análise da legislação infraconstitucional.

ADI 7145 / MG

14. Diante do exposto, conheço da ação e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022 do Estado de Minas Gerais.

15. Proponho a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. *É inconstitucional dispositivo de lei decorrente de emenda parlamentar que trata de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo.* 2. *É inconstitucional dispositivo de lei que importe em aumento de despesa sem que tenha sido realizada a estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo*”.

16. É como voto.

[1] Ana Paula de Barcellos, Devido processo legislativo, avaliação de custos e as opções hermenêuticas do STF. *Rev. Quaestio Iuris.*, Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2022, p. 1380-1404.