

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR)**

1. As discutidas Leis nº 14.544, de 2014, e nº 14.580, de 2014, buscaram organizar planos de carreiras em “tabela linear” para as carreiras do “Profissional do Magistério de Curitiba” e a “Carreira da Educação Infantil” do Município. Fixaram-se, entre outras disposições, critérios para o “avanço linear” nas atividades públicas, consistentes na participação em cursos, na assiduidade profissional, no “cumprimento dos deveres funcionais”, além da ascensão por força da obtenção de títulos curriculares.

2. No acórdão recorrido, foi majoritariamente rejeitado o pleito considerada a inconstitucionalidade das leis por ausência de impugnação específica dos dispositivos legais no pedido principal e, ainda, o fato de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não compreender pela inconstitucionalidade de leis que não respeitam os ditames orçamentários da Constituição da República, assentado, ademais, que tais normas são anteriores ao art. 113 do ADCT (e-doc. 21).

3. De início, é rigoroso o acórdão do Órgão Especial paranaense quanto à rejeição preliminar do pedido principal, ao qual é insuficiente o rogo inconstitucional de ambas as leis sem correlacionar os dispositivos específicos com as razões do pedido principal:

“Da leitura da petição inicial verifica-se que o pedido principal se refere à declaração de inconstitucionalidade da totalidade das leis citadas. O autor fundamentou tal pleito na alegada existência de relação de interdependência entre os dispositivos especificamente objurgados e restante do conteúdo dos atos normativos.

Ocorre que não há demonstração da alegada interdependência, restringindo-se o autor a alegar genericamente que o pedido visa evitar o indesejado vácuo legislativo, nos termos da manifestação apresentada pela parte autora no movimento 36: (...).

Não fosse suficiente a ausente narração concatenada, direta e clara da sugerida interdependência legislativa para o acolhimento da preliminar em análise, ao consultar os diplomas

impugnados percebe-se que os demais artigos atacados versam sobre assuntos que não estão necessariamente ligados à questão orçamentária, ponto esse central do parâmetro da aferição de constitucionalidade conforme postulado na inicial.” (e-doc. 21, p. 17).

4. O entendimento se coaduna com a jurisprudência desta Suprema Corte, conforme voto condutor do acórdão da ADI nº 2.231/DF, de lavra do e. Ministro Luís Roberto Barroso:

“I. Preliminarmente: conhecimento parcial da ADI por ausência de impugnação específica

1. Inicialmente, embora o requerente questione a validade da íntegra da Lei nº 9.882/1999, só apresenta razões para impugnar seus arts. 1º, parágrafo único; 5º, § 3º; 10, caput e § 3º; e 11. Quanto aos demais, limita-se a afirmar a necessidade de invalidação de toda a Lei nº 9.882/1999, sob o argumento de que se trataria de um complexo normativo indissociável. Nessa linha, aduz que ‘a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos em especial fustigados afasta a possibilidade de instituição de um novo sistema de controle concentrado de inconstitucionalidade (...). Logo, é de se presumir que o Legislador não editaria os demais dispositivos da lei’ (fl. 39 da petição inicial).

2. Dessa forma, à exceção do questionamento dirigido aos artigos 1º, parágrafo único; 5º, § 3º; 10, caput e § 3º; e 11, da Lei nº 9.882/1999, a impugnação formulada pelo requerente tem natureza genérica, a ensejar, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, o não conhecimento da ação direta em relação aos dispositivos não impugnados motivadamente. Não existe decorrência lógica entre os artigos objeto de impugnação específica na petição inicial e os demais dispositivos da lei. Vale dizer, eventual declaração de inconstitucionalidade dos artigos especificamente impugnados produziria efeitos restritos à modalidade incidental da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao alcance da medida cautelar e à possibilidade de modulação dos efeitos de suas decisões, sem impacto sobre os demais.”

(ADI nº 2.231/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, p. 15/06/2023; destaque acrescido).

5. Assim, a Corte local conheceu do pedido subsidiário, apenas,

relativo à aludida progressão de carreira dos cargos de educação e magistério, quanto aos arts. 6º, 9º a 19, 21 e 24 da Lei nº 14.544 e aos arts. 6º, 8º a 18, 21, da Lei nº 14.580.

6. À exceção do art. 18 da Lei nº 14.580, de 2014, ao qual foi dado provimento ao pedido para conferir interpretação conforme, os demais dispositivos não foram analisados porquanto comportam o “*exame das consequências decorrentes da ausência de estudo de impacto orçamentário e previsão de disponibilidade financeira para implantação dos planos de carreira, bem como a exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*” (e-doc. 21, p. 18).

7. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem reafirmado sua jurisprudência no sentido de que a inobservância da prévia dotação orçamentária, conforme mandamento do art. 169, § 1º, da Constituição da República, por novas leis que implicam novos gastos ao ente federado encontram vício no plano da eficácia normativa, o que não repercute em sua constitucionalidade. Cabe destacar:

**“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 18 E ANEXOS II, III E IV DA LEI DISTRITAL N. 5.184/2013. REAJUSTE SALARIAL DE SERVIDORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA OFENSA AO CAPUT E § 1º DO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES ESPECÍFICOS. AGRAVO DESPROVIDO. SE SUPERADO O DESPROVIMENTO DO AGRAVO, AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO.”**

1. A alegação de ofensa ao art. 169 da Constituição da República pela ausência de dotação orçamentária ou autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do Distrito Federal, depende do cotejo da norma impugnada com normas infraconstitucionais e do reexame de fatos e provas. **Precedentes.**

2. Pela exposição de motivos que deu origem à legislação que veicula a norma questionada, há indicação da devida estimativa do impacto financeiro e orçamentário e existência de

prévia dotação orçamentária para os anos de 2013, 2014 e 2015 referente à realização das despesas decorrentes das vantagens e aumentos remuneratórios contemplados na proposição legislativa.

**3. Em situação de concessão de aumentos escalonados, a insuficiência de dotação orçamentária futura para pagamento do aumento não importa na constitucionalidade do reajuste, sendo caso apenas de ter a sua aplicação suspensa no exercício financeiro vigente. Precedentes.**

4. Tema diverso daquele constante e julgado no Recurso Extraordinário n. 905.357, Tema 864 da repercussão geral, pois não se trata de pedido de revisão geral de remuneração, mas de norma concessiva de aumento remuneratório de forma escalonada aos servidores públicos de assistência social do Distrito Federal. Precedentes.

5. Voto no sentido de manter a decisão agravada para não conhecer da presente ação direta de constitucionalidade nos termos dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Se superada a questão relativa ao não conhecimento da ação, voto, no mérito, pela improcedência do pedido formulado nos termos dos precedentes específicos do Plenário deste Supremo Tribunal Federal na matéria.”

(ADI nº 7.391-AgR/DF, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/05/2024, p. 14/05/2024; destaques acrescidos).

“EMENTA: Ação direta de constitucionalidade. Artigos 3º; 8º; 13; 16; 17; 23; 27; 30; 36 e 37 da Lei nº 1.030/2016, do Estado de Roraima, que alteraram dispositivos da Lei estadual nº 892/2013, a qual dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores da Educação Básica do Estado de Roraima. Processo Legislativo. Lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem estreita relação de pertinência com o objeto do Projeto encaminhado pelo Executivo. Aumento de despesas. Vício de iniciativa. **Inconstitucionalidade formal. Não conhecimento da ação direta quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, I, da Constituição Federal.** Usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (violação ao artigo 22, XXIV, da CF). Conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido. Modulação dos efeitos da decisão.

1. Na linha dos precedentes desta Suprema Corte ‘confita

com a Constituição Federal introduzir, em projeto de iniciativa de outro Poder, alteração a implicar aumento de despesas – artigo 63, inciso I, da Lei Maior’ (ADI 4759, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 29.10.2018).

2. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF (ausência de dotação orçamentária prévia) não interfere no plano de validade da norma de modo a ensejar a sua inconstitucionalidade, mas apenas em sua ineficácia, o que acarreta o não conhecimento da ação direta no tocante a este ponto. Precedentes.

3. Consoante iterativos julgados do STF, ‘a questão afeta à internalização de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras compõe interesse geral e demanda tratamento uniforme em todo o Estado brasileiro, pelo que deve ser regulamentada por normas de caráter nacional’ (ADI nº 5168, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 23/08/2017), razão pela qual o artigo 27 da Lei nº 1030/2016 do Estado de Roraima padece de inconstitucionalidade por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República).

4. Em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, considerando que das normas ora impugnadas decorreu a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos da educação básica no Estado de Roraima, durante significativo lapso temporal, imperiosa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos artigos 3º; 8º; 16 (inclusão do §4º ao art. 41 da Lei nº 892/2013); 17 (inclusão do §5º do art. 41-A da Lei nº 892/2013); 23; 27; 30; 36 (inclusão do §2º ao art. 112 da Lei 892/2013) e 37, da Lei 1.030/2016, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.”

(ADI nº 6.091/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 29/05/2023, p. 28/06/2023; destaques acrescidos).

INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.<sup>o</sup> 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. 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.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua constitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. As normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu

o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc*."

(ADI nº 6.118/RR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 28/06/2021, p. 06/10/2021; destaques acrescidos).

8. Dessarte, é inviável o pleito nesta fase do processo na qual a questão esteja restrita à violação do aludido art. 169, § 1º, da Constituição da República, con quanto a falta da prévia dotação orçamentária conduza à suspensão da eficácia dos dispositivos que impliquem o aumento de despesa, até que cumprido o ditame constitucional.

9. Ante o exposto, **nego provimento ao agravo em recurso extraordinário**, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator