

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) : 1 . Como visto, a controvérsia jurídica posta diz respeito à possibilidade, ou não, da fixação do valor do subsídio dos Deputados Estaduais por meio de Decreto Legislativo e à compatibilidade com o princípio federativo da vinculação da remuneração dos parlamentares estaduais ao *quantum* estipulado pela União em favor dos Deputados Federais.

2. Conversão do exame da liminar em julgamento de mérito

Embora adotado, inicialmente, o rito do art. 10 da Lei 9.868/99, **reputo cabível o imediato julgamento do mérito**. Todos os órgãos interessados já se manifestaram nos autos, pronunciando-se sobre o fundo da controvérsia. Aperfeiçoou-se, desse modo, o contraditório efetivo. Os autos acham-se instruídos com os elementos de informação necessários à apreciação do litígio, motivo pelo qual entendo conveniente e oportuno a resolução definitiva de mérito da presente ação constitucional.

Proponho, pois, a **conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/99**, conforme a prática jurisdicional desta Suprema Corte, nos termos dos seus precedentes (ADI 5.566/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 25.10.2018, DJe 09.11.2018; ADI 6.031/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 27.3.2020, DJe 16.4.2020; ADPF 337/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 17.10.2018, DJe 26.6.2019; ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 23.3.2017, DJe 25.10.2017).

3. Inconstitucionalidade formal. A necessidade de fixação do subsídio dos Deputados estaduais por Lei estadual em sentido formal (CF, art. 27, § 2º)

Em sua redação original, a Constituição Federal autorizava às próprias Assembleias Legislativas estaduais, **por ato legislativo unilateral (Decreto legislativo)**, a fixação do valor da remuneração dos Deputados estaduais, embora com vigência diferida para a legislatura subsequente, observados os princípios constitucionais que informam a tributação do estipêndio funcional percebido por tais agentes políticos. O texto do art. 27, § 2º, da CF estava assim positivado:

“Art. 27 (...)

.....
§ 2º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I.”

A EC nº 19/98, também chamada de “*Emenda da Reforma Administrativa*”, promoveu modificações profundas na política remuneratória dos agentes políticos e dos servidores públicos em geral, submetendo todas as modalidades de **reajustes, aumentos ou concessão de vantagens** no âmbito do funcionalismo público ao **princípio da reserva de lei**. Em relação aos **Deputados estaduais**, assim dispõe o texto constitucional vigente:

“Art. 27 (...)

.....
§ 2º **O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei** de iniciativa da Assembléia 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.”

Esta Suprema Corte, em face do novo parâmetro constitucional vigente (EC nº 19/98), assentou orientação jurisprudencial no sentido de que o regime remuneratório dos agentes públicos submete-se ao **princípio da reserva de lei**. Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal, em sucessivos julgamentos, tem reconhecido incompatível com o modelo constitucional vigente a modificação de padrões remuneratórios dos agentes políticos e servidores públicos realizada por meio de atos normativos que não se qualificam como **lei em sentido formal**, tais como as resoluções e decretos legislativos ou os atos regulamentares em geral:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) – INADMISSIBILIDADE – POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL – ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO – OFENSA À GARANTIA

CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO
FUNCIONAL (CF , ART. 37, XV) – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA

**REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO
DA RESERVA LEGAL .**

- O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em conseqüência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

- O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.

Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.

É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.”

(ADI 2.075/RJ , Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 07.02.2001)

No caso, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, em sucessivas legislaturas, tem adotado a prática de fixar o valor do subsídio dos Deputados estaduais por meio de Decretos Legislativos, com evidente transgressão ao postulado constitucional da reserva de lei em matéria de remuneração dos agentes públicos, especialmente no que se refere aos parlamentares estaduais (CF, art. 27, § 2º).

Veiculada por Decreto Legislativo estadual a norma que fixa o subsídio dos membros da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, tenho por inafastável, na espécie, o reconhecimento da inconstitucional **formal** por violação à norma no art. 27, § 2º, da CF.

4. Inconstitucionalidade material. Vinculação do valor do subsídio dos Deputados estaduais ao *quantum* estipulado pela União. Vulneração da autonomia dos entes subnacionais.

Sustenta-se, ainda, que os atos legislativos impugnados teriam veiculado conteúdo normativo incompatível com o princípio federativo e com a autonomia dos entes federados (CF, art. 18, *caput*). Isso porque o critério utilizado para a fixação do valor do subsídio dos Deputados estaduais foi a **vinculação** desse patamar remuneratório ao *quantum* estipulado pela União para a remuneração dos Deputados Federais.

O subsídio dos Deputados da Assembleia Legislativa do Mato Grosso, de acordo com a legislação estadual vigente, **corresponde a 75% do estabelecido para os Deputados Federais**.

Utilizando-se dessa fórmula normativa, a Assembleia Legislativa mato-grossense instituiu **sistema de reajustamento automático** de valores do subsídio dos parlamentares estaduais. É que, mediante a vinculação remuneratória implementada, cada aumento efetuado no subsídio dos Deputados Federais irá repercutir, por via reflexa, em modificação correspondente no subsídio dos Deputados Estaduais em questão.

Vê-se, daí, que a **vinculação** entre o subsídio dos Deputados Estaduais e dos Deputados Federais acarreta o esvaziamento da autonomia administrativa e financeira dos Estados-membros, pois destitui os entes subnacionais da prerrogativa de estipular o valor da remuneração de seus agentes políticos, impondo-lhes a observância do *quantum* definido pela União Federal. 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 , Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 25.05.2014)

“ **Deputado Estadual: subsídios: decreto-legislativo que, no curso da legislatura, os eleva a 75% da remuneração dos Deputados Federais** , aos quais acresce 40% a título de "ajuda de gabinete": **plausibilidade da argüição de ofensa ao art. 27, § 2º, CF (cf. EC 1/92)** , à qual se soma a da possível violação dos arts. 37, XIII e 25, da Lei Fundamental: riscos de danos financeiros de incerta reparação: medida cautelar deferida.”

(**ADI 891-MC/ES** , Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, j. 23.06.1993)

“(…) **II. Remuneração de Deputado Estadual: resolução que a fixou , em 1990, para a presente legislatura em 2/3 do que perceber o Deputado Federal** (Resolução 061/90, da Assembléia Legislativa de Santa Catarina): **relevância** , não da argüição de inconstitucionalidade formal, **mas da de invalidez material (…)** o **princípio da autonomia do Estado-membro faz plausível a inconstitucionalidade material do atrelamento de subsídios de deputados estaduais aos dos deputados federais** (cf. ADIn 491, cautelar, 22.4.92; Pertence, ADIn 891, cautelar, 23.6.92, Pertence).”

(**ADI 898-MC/SC** , Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, j. 25.11.1993)

Entendo, por isso, na linha da jurisprudência firmada por esta Corte, que a vinculação remuneratória estabelecida pela Assembleia Legislativa mato-grossense configura violação ao princípio federativo e ofensa à autonomia do Estado de Mato Grosso.

5. Inconstitucionalidade material. Vedação à equiparação de espécies remuneratórias

Outra modificação introduzida no texto constitucional pela EC nº 19/98 foi a **vedação à vinculação ou à equiparação** entre cargos, empregos e funções, **para efeito de remuneração** :

“Art. 37 (…)

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”

Conforme esclarece a lição de José Afonso da Silva (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 670/671, item n. 7, 19º ed., 2001), a Constituição Federal distingue as hipóteses de **isonomia, paridade, vinculação e equiparação de vencimentos**. A *isonomia*, segundo esse eminente constitucionalista, é a igualdade de remuneração entre cargos idênticos. Quando se estabelece a isonomia remuneratória entre cargos idênticos (ou semelhantes), mas pertencentes a Poderes estatais diversos, tem-se a chamada *paridade*. Já a *equiparação* consiste na igualdade de remuneração **entre cargos diversos**. Resulta da adoção de política legislativa destinada a conferir tratamento igual a situações essencialmente diversas. A *vinculação* é modalidade de equiparação. Representa a subordinação de uma categoria funcional situada no piso da estrutura orgânica do Estado (paragonada) ao patamar remuneratório de outra categoria funcional superior (paradigma), estabelecendo-se algum percentual de diferença remuneratória proporcional às atribuições de cada uma.

A Constituição Federal salvaguarda o postulado da isonomia remuneratória, como expressão do princípio da igualdade (CF, art. 5º). A vinculação e a equiparação, no entanto, acham-se vedadas em relação aos agentes políticos ou servidores públicos em geral (CF, art. 37, XIII), ressalvadas as exceções expressamente previstas no próprio texto constitucional.

Na linha desse entendimento, inúmeros precedentes desta Suprema Corte, reconhecendo a inconstitucionalidade da vinculação ou da equiparação, para fins remuneratórios, entre cargos (efetivos, comissionados ou eletivos), empregos ou funções públicas (ADI 668/AL, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 19.02.2014; ADI 3.491/RS, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, j. 27.9.2006; ADI 4.154/MT, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 26.5.2010):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO ESTADUAL, DE NATUREZA AUTÔNOMA, QUE ESTABELECE VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. RESERVA DE LEI E EXPRESSA VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL.

.....

3. **É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração do pessoal do serviço público** (art. 37, XIII, da CF).

4. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto nº 16.282/1994, do Estado do Amazonas.

Fixada a seguinte tese : É inconstitucional a vinculação remuneratória entre servidores públicos ."

(**ADI 5.609/DF** , Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 07.12.2020)

"ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS E DO DISTRITO FEDERAL (POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES). EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. ILEGITIMIDADE. VEDAÇÃO DO ART. 37, XIII, DA CF/88 . PRECEDENTES . REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE A MATÉRIA .

4. O art. 37, XIII, da CF/88 coíbe a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias no âmbito do serviço público . Destarte, a pretensão dos recorrentes se afigura evidentemente incompatível com a Constituição Federal de 1988, uma vez que importa a equiparação de vencimentos entre os integrantes das Forças Armadas e os militares do Distrito Federal. **Precedentes de ambas as Turmas em casos idênticos** : ARE 652.202-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 17/9/2014; ARE 651.415-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 25/4/2012.

(**ARE 665.632-RG/RN** , Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, j. 16.4.2015)

"DIREITO CONSTITUCIONAL. ADI. VINCULAÇÃO ENTRE AS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA MAGISTRATURA . INCONSTITUCIONALIDADE . PREJUDICIALIDADE EM FACE DE DISPOSITIVOS REVOGADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

2. A jurisprudência desta Corte é firme quanto à inconstitucionalidade da vinculação entre os subsídios dos membros do Ministério Público e da Magistratura, em afronta ao art. 37, XIII, da Constituição.

3. Ação direta com declaração de procedência parcial do pedido."

(**ADI 1.756/MA** , Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 07.10.2015)

"REMUNERAÇÃO VINCULAÇÃO. A teor do disposto no artigo 37, inciso XIII, da Carta da República, é vedada a vinculação remuneratória de seguimentos do serviço público."

(**ADPF 328/MA** , Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 16.11.2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.276/2015 DO ESTADO DO MATO GROSSO. VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PROCURADOR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA AO SUBSÍDIO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL . VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISOS XI E XIII, DA CF . PROCEDÊNCIA PARCIAL.

.....
2. A Jurisprudência da CORTE reconhece a inconstitucionalidade de leis que equiparam, vinculam ou referenciam espécies remuneratórias devidas a cargos e carreiras distintos, em desrespeito à vedação do art. 37, XIII, da CF, especialmente quando pretendida a vinculação ou equiparação entre servidores de Poderes e níveis federativos diferentes. Precedentes.

3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.”

(ADI 6.436/DF , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 30.11.2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DEVE SER FIXADO POR LEI, VEDADA A VINCULAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS FEDERAIS . (...)

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.

.....
5. A Constituição Federal veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (artigo 37, XIII, CRFB). Precedentes: ADI 891-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 13/8/1993; ADI 691-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 19/6/1992; ADI 2.895, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 20/5/2005; ADI 303, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 14/2/2003.

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 repristinação da norma correlata prevista no artigo 1º da Lei 13.200/1999 do Estado de Minas Gerais.

.....
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; (...) com **eficácia ex nunc** a contar da data da publicação do acórdão do julgamento.”

(ADI 5.856/MS , Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 14.02.2020)

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).

6 . Conclusão

Ante o exposto, **julgo procedente** a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade formal e material do **Decreto Legislativo nº 54 , de 30.01.2019** , da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, invalidando, ainda, por arrastamento, os Decretos Legislativos nºs 40, de 30.12.2014; 13, de 20.12.2006; e 1º, de 20.2.2003, editados pelo mesmo órgão legislativo, e a Lei estadual nº 9.485, de 20.12.2010, inclusive o parágrafo

único do art. 1º incluído pela Lei nº 9.801, de 27.8.2012, editada pelo Estado de Mato Grosso.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 21/05/2021 00:00