



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 190351/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a* e *p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra (i) os arts. 1º e 3º da Lei 4.750, de 31.1.2003, do Estado de Sergipe; (ii) a Lei 5.844, de 15.3.2006, daquela unidade federada; e (iii) por arrastamento, a redação original do art. 4º do Decreto Legislativo 7, de 14.12.1998, da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. As normas disciplinam a remuneração dos deputados estaduais, do governador e do vice-governador do Estado.¹

¹ Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999, e de peças relevantes do PA 1.35.000.001769/2018-10.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor dos textos normativos questionados:

Lei 4.750/2003, de Sergipe

Art. 1º Os Deputados da Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe, perceberão mensalmente, na legislatura a iniciar-se em 1º de fevereiro de 2003, como subsídio, 75% (setenta e cinco por cento) a qualquer título do que perceberem os Deputados Federais, respeitando-se as limitações constitucionais.

(...)

Art. 3º É devido ao parlamentar, no início e no final de cada sessão legislativa, ajuda de custo correspondente ao valor do subsídio.

Lei 5.844/2006, de Sergipe

Art. 1º. O art. 4º do Decreto Legislativo nº 07/98, de 14 de dezembro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º. O Governador e o Vice-Governador do Estado não poderão receber remuneração inferior ao subsídio percebido por Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, e ao percebido por Deputado Estadual, respectivamente."

Art. 2º. As despesas decorrentes da aplicação ou execução desta Lei devem correr à conta das dotações apropriadas do Poder Executivo, consignadas no Orçamento do Estado, para o exercício de 2006, de acordo com o inciso X do Art. 37, combinado com o § 4º do Art. 39, da Constituição Federal, e com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo os seus efeitos a partir de 1º de outubro de 2005.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Decreto Legislativo 7/1998, da Assembleia de Sergipe

Art. 4º O Governador e o Vice-Governador do Estado não poderão receber remuneração inferior ao subsídio percebido pelo Deputado Federal e pelo Deputado Estadual, respectivamente.

As normas questionadas, como adiante se demonstrará, violam o **art. 25** (autonomia do Estado-membro); **art. 37, incisos X** (fixação de remuneração por lei específica) e **XIII** (vedação à vinculação remuneratória); e o **art. 39, § 1º** (parâmetros para a fixação de vencimentos) e **§ 4º** (regime remuneratório por subsídio fixado em parcela única), todos da Constituição Federal.

**2. VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA
DE AGENTES POLÍTICOS ESTADUAIS**

Ao tratar da política remuneratória do Poder Legislativo estadual, o art. 1º da Lei 4.750/2003 do Estado de Sergipe estatuiu que o subsídio mensal dos deputados estaduais corresponderá a “75% (setenta e cinco por cento) a qualquer título do que perceberem os Deputados Federais”.

Por sua vez, a Lei 5.844/2006 alterou o art. 4º do Decreto Legislativo 7/1998 para estabelecer patamares mínimos para os subsídios mensais dos cargos de governador e de vice-governador de Sergipe, vinculando-os aos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

valores dos subsídios de desembargador do Tribunal de Justiça e deputado estadual, respectivamente.

Referido art. 4º do Decreto Legislativo 7/1998, na redação original, previa já a vinculação remuneratória para os cargos da direção superior do Executivo estadual, porém estabelecendo como paradigma, respectivamente, os subsídios dos cargos de deputado federal e deputado estadual.

Tal preceito normativo, embora revogado, teria eficácia repristinada com declaração de nulidade do diploma revogador – Lei 5.844/2006 –, padecendo do mesmo vício de inconstitucionalidade, razão pela qual se faz necessária a sua inclusão no pedido final deduzido nesta ação direta.

De plano, extrai-se que as normas em questão, além de firmar vinculação remuneratória, atrelam os reajustes dos subsídios de agentes políticos estaduais, de forma automática, às futuras alterações promovidas pela legislação federal e estadual pertinentes, ou seja, aos reajustes concedidos pela União aos deputados federais (no caso do art. 1º da Lei 4.750/2003), e pelo Estado aos desembargadores do TJ e deputados estaduais (no caso da Lei 5.844/2006).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O princípio da autonomia do Estado-membro, além de inerente à forma federativa adotada pelo Estado brasileiro, encontra-se expresso no art. 25 da Constituição Federal:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Quanto aos parâmetros de fixação remuneratória dos servidores públicos, dispõe o art. 37, incisos X e XIII, da Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(Grifou-se.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Consta do art. 39, § 1º, da Lei Fundamental:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III – as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Eis, portanto, o arcabouço jurídico sobre o qual o Supremo Tribunal tem se debruçado para expressar firme e reiterada jurisprudência que rechaça a vinculação de “*quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público*”, aí incluída a proibição de vinculação para fins de reajuste automático.

A cláusula proibitória de equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias é consectária da reserva absoluta de lei em matéria remuneratória do funcionalismo público. A Constituição proíbe, no art. 37,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

XIII, o atrelamento remuneratório, para evitar que a alteração de uma carreira repercuta automaticamente em outra.

José Afonso da Silva distingue isonomia e paridade de vinculação e equiparação remuneratória, para efeito do art. 37, XIII, da CF, nos seguintes termos:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.²

O atrelamento remuneratório implica reajuste automático de uma categoria sem lei específica, sempre que a categoria paradigma se veja contemplada com elevação de estipêndios.

A vedação constitucional visa a preservar, em última análise, o princípio da reserva de lei em matéria remuneratória, explicitado, após a EC 19/1998, no art. 37, X, da Carta da República.

A esse respeito, ressalta Luciano de Araújo Ferraz que “as vinculações e equiparações, conquanto conceitualmente distintas, produzem o mesmo efeito prático: aumento remuneratório, por via reflexa, de determinado grupo de agentes públicos, pelo fato de outros agentes (hierarquicamente superiores ou com

² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 347.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*status equivalente na estrutura estatal) terem sido beneficiados pelo acréscimo pecuniário”.*³

Observe-se que, já no ano de 2002, na ADI 196/AC, de relatoria da eminente Ministra Ellen Gracie, o Plenário da Corte reiterara jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade da equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, em face dos arts. 25 e 37, XIII, da Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Conforme reiterada jurisprudência desta Corte, mostra-se inconstitucional a equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, por ofensa aos arts. 25 e 37, XIII da Constituição Federal. Precedentes: ADIMC 117, ADIMC 193 e ADI 237. Procedência da ação, declarando-se inconstitucional a expressão “cujo soldo não será inferior ao dos servidores militares federais”, constante da norma estadual acima citada.

(ADI 196/AC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 20.9.2002)

E assim o decidiu sob a *ratio* de que o estabelecimento de equiparação ou vinculação entre servidores (civis ou militares) estaduais e federais é **contrário ao princípio federativo** refletido no art. 25 da Constituição Federal, visto que, do aumento de remuneração concedido aos

3 FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentário ao art. 37, XIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 866.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

servidores federais por lei da União, resultava majoração de despesa para os Estados.

Na ADI 336/SE (Rel. Min. Eros Grau, *DJe* de 17.9.2010), foi extirpado da ordem jurídica o art. 100 da Constituição de Sergipe, que vinculava o reajuste de remuneração dos servidores do Poder Judiciário à dos magistrados. Consignou-se:

Trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade de diversos preceitos da Constituição sergipana e de seu ADCT. (...) Art. 100 da Constituição estadual (...). Ao vincular o reajuste dos servidores do Poder Judiciário ao dos magistrados, o preceito confere privilégio aos servidores daquele Poder, em detrimento dos demais, em desrespeito ao comando constitucional que assegura revisão geral de remuneração dos servidores públicos. (Grifo nosso.)

Diante da jurisprudência da Suprema Corte e em face do disposto nos arts. 25, art. 37, X e XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal, há de se concluir pela inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 4.750/2003, da totalidade da Lei 5.844/2006 e, por arrastamento, da redação original do art. 4º do Decreto Legislativo 7/1998.

Os dispositivos questionados, ao disciplinarem a fixação dos subsídios mensais de deputados estaduais, governador e vice-governador do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Estado, atrelou-os à remuneração de deputados federais e membros de outros poderes estaduais, possibilitando a extensão automática de reajustes consoante alterações promovidas nas carreiras paradigmas.

Há, portanto, ofensa aos arts. 25, 37, X e XIII, e 39, § 1º, da Constituição Federal.

3. AJUDA DE CUSTO PARLAMENTAR E REGIME DO SUBSÍDIO

O art. 3º da Lei 4.750/2003 conferiu aos parlamentares sergipanos o direito de receberem ajuda de custo, no montante de um subsídio mensal, a ser paga tanto no início quanto no término de cada sessão legislativa.

A Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos e fixou o *subsídio* como forma de remunerar certas categorias desses trabalhadores.

Pretendeu conferir maior transparência e uniformidade ao regime remuneratório de categorias específicas de agentes públicos, com critérios paritários e claros, em reforço à feição democrática e republicana do Estado brasileiro e aos princípios da isonomia, da moralidade e da publicidade, entre outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Marçal Justen Filho observa, a esse respeito:

A Emenda Constitucional n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo.

Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores.

Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangente tanto da remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.⁴

José Afonso da Silva afirma que o regime de subsídio fixado em parcela única, reincorporado à Constituição do Brasil pela EC 19/1998, é de adoção obrigatória para determinadas categorias de agentes públicos, tais como as relacionadas no art. 39, § 4º, e aquelas expressamente referidas em dispositivos esparsos do texto constitucional.⁵

Imposição de parcela única remuneratória a categorias específicas de agentes públicos, federais, estaduais, distritais e municipais, guarda

4 JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 634-636.

5 SILVA, José Afonso da, *Comentário contextual à Constituição*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 360.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pertinência com diretrizes constitucionais como as de economicidade, isonomia, moralidade, publicidade e legalidade.

A respeito do necessário controle do *quantum* percebido por agentes públicos, adverte José dos Santos Carvalho Filho:

Pela EC nº 19/98, que traçou as regras gerais pertinentes à reforma administrativa do Estado, passou a ser denominada de “subsídio” a remuneração do membro de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos Ministros de Estado e dos Secretários Estaduais e Municipais, conforme a nova redação do art. 39, § 4º, da CF, bem como a remuneração dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, c, da CF) e dos integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública, incluindo-se nesta as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (art. 135 c/c arts. 131 e 133, o primeiro com remissão ao art. 39, § 4º).

De acordo com o referido mandamento, duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve observar o teto remuneratório fixado no art. 37, XI; além disso, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório.⁶

O regime constitucional de pagamento unitário que caracteriza o modelo do subsídio repele acréscimos remuneratórios devidos pelo trabalho ordinário de agentes públicos.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de direito administrativo*, 16. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 39, § 4º, da CF é expresso ao vedar acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação e outras espécies remuneratórias à parcela única: *“o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única”*.

Subsídio, portanto, implica unicidade de remuneração. A distinção essencial entre o regime de subsídio e o sistema de remuneração com base em vencimentos reside precisamente na vedação de que ao primeiro seja acrescida vantagens pecuniárias extras de natureza remuneratória (como gratificações, adicionais, abono, prêmio, verbas de representação e outras de idêntico caráter).⁷ Acerca do conceito de *vantagens pecuniárias*, Carvalho Filho esclarece:

(...) são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinetes de chefia; trabalho em condições anormais de dificuldades etc.

⁷ FURTADO, Lucas Rocha, *Curso de direito administrativo*, 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 772.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*São vantagens pecuniárias, entre outras, os adicionais e as gratificações.*⁸

Há situações, contudo, nas quais se mostra legítimo acréscimo pecuniário à parcela única. É indispensável, para que determinada verba ou prestação pecuniária seja percebida em cumulação ao subsídio, que tenha fundamento no desempenho de atividades extraordinárias ou que decorra de indenização por aquilo que não constitua atribuição regular desempenhada pelo servidor.⁹ A esse respeito, Maria Sylvia Zannela di Pietro observa:

Ao falar em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, um fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.
(...)

*No entanto, embora o disposto fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no art. 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que*

8 CARVALHO FILHO, Jose dos Santos, obra citada, p. 608.

9 SILVA, José Afonso da, obra citada, p. 685.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público, já abrangidos pelo art. 7º) fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

*Poder-se-ia argumentar que o § 4º do art. 39 exclui essas vantagens ao falar em **parcela única**; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos **ocupantes de cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime de retribuição pecuniária. Quando há duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.*

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.¹⁰

Para Hely Lopes Meirelles, não são abrangidas pela unicidade do subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais verbas observem os princípios constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da moralidade, “sob pena de caracterizarem inaceitável fraude aos limites

¹⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, *Direito administrativo*, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464. Destaques no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

remuneratórios e ao conceito constitucional de subsídio, a ser repelida pelo Poder Judiciário no exame de constitucionalidade, direto (concentrado) ou incidental (difuso), da lei que as instituïrem.”¹¹

Em princípio, não se afigura incompatível com a conformação constitucional do subsídio a instituição de parcelas pecuniárias adicionais, de caráter indenizatório, voltadas a arcar custos extraordinários decorrentes de viagens de deputados no desempenho das funções parlamentares.

Como destacou o Ministro Roberto Barroso na ADI 5.781-MC/MG, a compatibilidade com o modelo unitário de remuneração por subsídio demanda um juízo de extraordinariedade das gratificações, configurando-se seu teor indenizatório apenas *“quando presente a finalidade de compensação do agente por despesas não cotidianas efetivamente atreladas ao estrito cumprimento da respectiva função pública”* (DJe 25, de 14.2.2018).

Ocorre que, nos moldes em que delineada pelo art. 3º da Lei estadual 4.750/2003, a parcela ali instituída encontra óbice nos princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa, configurando quebra do modelo unitário imposto a partir da EC 19/1998.

11 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No caso, há de se levar em conta que o progressivo desenvolvimento da malha viária e dos meios de transporte aéreo e rodoviário têm reduzido significativamente, ao longo dos anos, os custos de locomoção pelo território nacional.

Nessa perspectiva, o valor excessivamente elevado fixado para a ajuda de custo dos deputados sergipanos – um subsídio extra no início da sessão legislativa, outro ao final –, ultrapassa, em muito, possíveis dispêndios do parlamentar quando em atuação pelo território estadual.

Demais disso, não há nenhuma exigência na norma de efetiva comprovação das despesas a que se pretende compensar, desvirtuando-se, por conseguinte, a função indenizatória da verba, que passa a se caracterizar como verdadeira espécie de rendimento extra, cuja percepção é vedada pelo art. 39, § 4º, da CF.

Conforme observou o Ministro Celso de Mello, no julgamento de medida cautelar na ADI 2.667/DF, *“todos os atos do Poder Público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade”*, que, por esse motivo, *“qualifica-se como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais”* (ADI 2.667-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 12.3.2004).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Há, portanto, ofensa ao art. 39, § 4º, da Constituição.

4. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram robusto amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) está no impacto financeiro significativo decorrente da continuidade de pagamentos de parcelas remuneratórias em valores indevidos a agentes públicos estaduais, por força das disposições normativas ora questionadas.

Mostra-se **atual a relevância** e a **conveniência** para a suspensão liminar dos artigos impugnados, porque há de se considerar que as normas que estipulam a vinculação remuneratória seguem cerceando a autonomia do Estado de Sergipe, com especial repercussão negativa sobre suas finanças.

Ademais, registre-se que a situação é ainda mais preocupante na atual **conjuntura de enfrentamento da epidemia de Covid-19, com queda substancial da arrecadação dos Estados, decorrente da paralisação de setores estratégicos para a economia, e da necessidade de auxílio estatal**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

para a população mais carente de recursos, afigurando-se sobremaneira prejudicial a manutenção de pagamentos a agentes públicos de remunerações majoradas de forma incompatível com os termos constitucionais.

Forte na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, requer-se que a concessão da medida cautelar pleiteada possa se subsidiar também do critério da conveniência (ADI 1.087-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 1º.2.1995, Plenário, DJ de 7.4.1995), além do *periculum in mora*.

Apresentadas suficientes e atuais razões de conveniência, conclui-se pela necessidade de preservação da autonomia do ente federativo, especialmente no que diz respeito à sua ordem financeira – que se amoldam aos requisitos fixados por esta Suprema Corte (ADI 834-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 2.4.1993.)

Portanto, além do sinal do bom direito, evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas estaduais questionadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que o Supremo Tribunal Federal conceda, sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Sergipe. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 3º da Lei 4.750/2003 e da Lei 5.844/2006, ambas do Estado de Sergipe, e, por arrastamento, da redação original do art. 4º do Decreto Legislativo 7/1998, da Assembleia Legislativa sergipana.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO