



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 182989/2020

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) o art. 2º da Lei Complementar 218, de 3.12.2013, do Estado de Roraima, que dispôs sobre o regime jurídico remuneratório da carreira de Procurador do Estado daquela unidade federada; e (ii) por arrastamento, o Decreto 19.112-E, de 7.7.2015, editado pela Governadora do Estado de Roraima, que *“dispõe sobre a publicação das tabelas de vencimentos, salários,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

remunerações e subsídios dos servidores pertencentes à Administração Pública Direta do Poder Executivo Estadual”¹.

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor dos textos normativos questionados:

Lei Complementar 218/2013, de Roraima

Art. 2º O artigo 31-A e § 1º, da Lei Complementar nº 071/2003, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31-A. O subsídio dos integrantes da categoria, grau ou nível máximos da carreira de Procurador do Estado, a partir de 1º de janeiro de 2015, será de 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e os reajustes e reposição serão por lei ordinária. (NR)

§ 1º Observado o disposto no caput deste artigo, o subsídio das demais categorias será fixado com diferença de 5% (cinco por cento) de uma categoria para a outra.”

Decreto 19.112-E/2015, de Roraima

A GOVERNADORA DO ESTADO DE RORAIMA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62, inciso III, da Constituição Estadual,

CONSIDERANDO a necessidade de atualização das tabelas de remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores públicos

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999, e do PA 1.00.000.006107/2019-24, instaurado a partir de representação do Ministério Público do Estado de Roraima.



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

estaduais, civis e militares, em face da revisão geral anual concedida por meio da Lei nº 994, de 14 de maio de 2015.

D E C R E T A:

Art. 1º As tabelas de remunerações, salários, subsídios, proventos e pensões dos servidores civis, militares, ativos, inativos e pensionistas, da Administração Pública Estadual Direta passam a vigorar conforme os valores constantes do Anexo Único deste Decreto.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com efeito a partir de 1º de maio de 2015.

**ANEXO ÚNICO AO DECRETO Nº 19.112-E DE 7 DE JULHO
DE 2015.**

**I – TABELA DE SUBSÍDIOS DOS CARGOS DE
PROCURADOR DO ESTADO**

CARGO	SUBSÍDIO
<i>Procurador do Estado de categoria especial</i>	<i>31.842,31</i>
<i>Procurador do Estado de categoria intermediária</i>	<i>30.250,19</i>
<i>Procurador do Estado de categoria inicial</i>	<i>28.737,68</i>
<i>Procurador do Estado Substituto</i>	<i>27.300,79</i>

As normas questionadas, como adiante se demonstrará, violam os arts. 25 (autonomia do Estado-membro); 37, X (fixação de remuneração por lei específica), XI (teto remuneratório constitucional) e XIII (vedação à vinculação remuneratória); e 39, § 1º (parâmetros para a fixação de vencimentos), da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O art. 2º da Lei Complementar 218/2013 deu nova redação ao art. 31-A da Lei Complementar 71, de 18.12.2003, a qual estabelece a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Roraima. O dispositivo fora acrescentado ao último diploma pelo art. 5º da Lei Complementar 146, de 30.6.2009, que fixava o valor do subsídio do cargo de Procurador de Estado Substituto nos seguintes termos:

LC 146/2009, de Roraima

Art. 5º Fica acrescentado à Lei Complementar estadual n.º. 71/2003 o artigo 31-A com a seguinte redação:

"Art. 31-A O valor do subsídio mensal do Procurador de Estado Substituto, a partir 1º de abril de 2009, será de R\$ 10.250,00 (dez mil duzentos e cinquenta reais) e 11.000,00 (onze mil reais) a partir de 1º de outubro de 2009.

Parágrafo único. O subsídio de Procurador Substituto e de Procurador de Categoria Inicial, bem como entre as demais categorias, será fixado com acréscimo de 10% (dez por cento) de uma para outra."

A partir da alteração promovida pelo art. 2º da LC 218/2013, ora impugnado, extrai-se que a remuneração da carreira passou a estar diretamente vinculada ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, de modo a estipular gatilho de reajuste remuneratório automático, nos mesmos limites e proporções adotados em leis federais.



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 categoria sem lei específica, sempre que a categoria paradigma for contemplada com elevação de estímulos. 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 set. 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. 2º da Lei Complementar 218/2013 do Estado de Roraima.

O dispositivo questionado, ao disciplinar a fixação do subsídio mensal de Procuradores do Estado, vinculou-o a 90,25% da remuneração dos



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

Ministros do Supremo Tribunal Federal, escalonando as demais classes da carreira com uma diferença de 5% entre uma e outra.

Ao firmar tal vinculação remuneratória, o diploma atrelou os futuros reajustes dos subsídios daqueles agentes públicos estaduais às alterações promovidas pela legislação federal pertinente, ou seja, aos reajustes concedidos pela União aos Ministros do STF.

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

Com base no dispositivo legal impugnado, a Chefia do Executivo roraimense editou o Decreto 19.112-E/2015, o qual estabeleceu a tabela de subsídios dos cargos de Procurador do Estado, fixando-lhes remunerações escalonadas a partir de R\$ 27.300,79 (Procurador Substituto) até R\$ 31.842,31 (Procurador de categoria especial).

Há, em decorrência disso, violação à regra constitucional do teto remuneratório, estabelecida pela Emenda Constitucional 41/2003.

É que o valor previsto no Decreto 19.112-E/2015 para o subsídio dos Procuradores de categoria especial ultrapassa o subsídio mensal dos desembargadores do Tribunal de Justiça de Roraima – fixado em R\$ 30.471,10



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pelo art. 1º da Lei Complementar 235, de 11.2.2015⁴ – o qual constitui o limite máximo remuneratório para a referida carreira, nos termos do art. 37, XI, parte final da Constituição Federal.

3. 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 indevidos aos Procuradores do Estado de Roraima, 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

4 “Art. 1º O subsídio mensal dos membros do Poder Judiciário do Estado de Roraima, a partir de 1º de janeiro de 2015, será de: Desembargador – R\$30.471,10 (trinta mil e quatrocentos e setenta e um reais e dez centavos); Juiz de Direito – R\$27.424,00 (vinte e sete mil e quatrocentos e vinte e quatro reais); Juiz Substituto – R\$24.681,60 (vinte e quatro mil e seiscentos e oitenta e um reais e sessenta centavos).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que estipulam a vinculação remuneratória seguem cerceando a autonomia do Estado de Roraima, 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 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.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 do art. 2º da Lei Complementar 218/2013 e do Decreto 19.112-E/2015, ambos de Roraima.

4. 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 Roraima. 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.



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

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar 218/2013 e, por arrastamento, do Decreto 19.112-E/2015, ambos do Estado de Roraima.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO