



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 383829/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da Federal, 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 disposições constantes do art. 1º da Lei 21.941, de 23.12.2015; e do art. 1º da Lei 21.942, de 23.12.2015, ambas do Estado de Minas Gerais. As normas disciplinam a fixação dos subsídios mensais de Procuradores de Justiça e de Desembargadores do Tribunal de Justiça estadual.¹

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas, na forma do art. 3º da Lei 9.868/1999, e de peças do procedimento administrativo 1.00.000.010131/2019-68.



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

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor dos textos normativos contra os quais se dirige a ação, com destaques às disposições impugnadas:

Lei 21.941/2015, de Minas Gerais

Art. 1º O subsídio mensal do Procurador de Justiça do Estado corresponderá a 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio do Procurador-Geral da República.

§ 1º Alterado, por lei federal, o subsídio do Procurador-Geral da República, o novo valor será o patamar adotado, imediatamente, a contar de sua vigência, como referência para fins de pagamento do subsídio dos membros do Ministério Público do Estado, extensivo aos inativos e pensionistas.

§ 2º O valor nominal do subsídio constará de ato do Procurador-Geral de Justiça.

Lei 21.942/2015, de Minas Gerais

Art. 1º O subsídio mensal do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais corresponderá a 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º Alterado, por lei federal, o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, o novo valor será o patamar adotado, imediatamente, a contar de sua vigência, como referência para fins de pagamento do subsídio dos membros do Poder Judiciário do Estado, extensivo aos inativos e pensionistas.

§ 2º O valor nominal do subsídio constará de ato do Tribunal.

Oficiados o Presidente do Tribunal de Justiça e o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais a respeito do tema, foram por eles



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apresentadas considerações em favor da compatibilidade das normas ora impugnadas com a Constituição Federal, em documentação que segue anexa (Ofício 764/GAPRE/2020-PRES.CHEFIA.GAB e Of.GAB/1710/2020).

Ao ver da Procuradoria-Geral da República, as normas afrontam a Constituição Federal, especificamente o **art. 25** (autonomia do Estado-membro); **art. 37, incisos X** (fixação de remuneração por lei específica) e **XIII** (vedação à vinculação remuneratória); e **art. 39, § 1º** (parâmetros para a fixação de vencimentos).

2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Lei 21.941/2015 de Minas Gerais, no art. 1º, estabeleceu que o subsídio mensal do ocupante do cargo de Procurador de Justiça *“corresponderá a 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio do Procurador-Geral da República”*, sendo reajustado imediatamente sempre que se alterar, por lei federal, o subsídio do cargo paradigma.

Semelhante expediente foi adotado no âmbito do Poder Judiciário estadual pela Lei 21.942/2015, ao determinar que o subsídio mensal do ocupante do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça *“corresponderá a 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal”*, também com futura revisão imediata sempre que modificada a remuneração do último cargo (art. 1º, *caput* e § 1º).



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

Verifica-se que, para além de firmar vinculações remuneratórias, os dispositivos atrelam os reajustes dos subsídios de agentes estaduais, de forma automática, às futuras alterações promovidas pela legislação federal pertinente, ou seja, aos reajustes concedidos pela União aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-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 e agentes 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:

(...)

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;

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
(Grifou-se.)

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:
I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
II – os requisitos para a investidura;
III – as peculiaridades dos cargos.

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 majorados, para guardar a mesma distância preestabelecida. Os



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

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 implicaria reajuste automático de uma categoria de agentes públicos sem lei específica, sempre que a categoria paradigma fosse 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 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 das disposições ora questionadas das Leis 21.941/2015 e 21.942/2015 de Minas Gerais.

Como dito, ao disciplinarem o subsídio de membros do Tribunal de Justiça e do Ministério Público estadual, as normas efetuaram vinculação remuneratória e atrelamento automático de reajustes às alterações futuras promovidas pela legislação federal no subsídio das carreiras paradigmas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram 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 membros do TJ/MG e MP/MG, por força das disposições normativas ora questionadas.

Tais pagamentos consubstanciam dano econômico de **incerta** ou de **difícil** reparação a ser suportado pelo Estado de Minas Gerais, tendo em vista o caráter alimentar das verbas, revelando-se assim a urgência necessária para a concessão de medida cautelar, com respaldo no art. 10 da Lei 9.868/1999.

Primeiramente, porque há de se considerar que as normas que estipulam a indevida vinculação remuneratória seguem cerceando a autonomia do Estado, 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**



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

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.

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 questionadas.

4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda 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 do Procurador-Geral de Justiça, do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Minas Gerais. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal.



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

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 das disposições contidas no art. 1º da Lei 21.941/2015 e no art. 1º da Lei 21.942/2015, ambas do Estado de Minas Gerais.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO