

04/10/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.539 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO REMUNERATÓRIA. LEI 12.300, DE 27 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. VIOLAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS *EX NUNC*, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI 9.868/1999.

I - A revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. Precedentes.

II - A Lei estadual 12.300/2005 padece do vício de inconstitucionalidade, pois, objetivando recompor vencimentos de integrantes do Ministério Público local em face de perdas inflacionárias, teve o respectivo processo legislativo deflagrado pelo Procurador-Geral de Justiça sul-rio-grandense.

III - Ação direta julgada procedente, com efeitos *ex nunc*.

**ACÓRDÃO**

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, julgar procedente o pedido formulado nesta ação direta para declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 12.300/2005 do

**ADI 3539 / RS**

Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 4 de outubro de 2019.

**RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR**

04/10/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.539 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RELATÓRIO**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, contra a Lei estadual 12.300/2005, que recompõe os vencimentos dos servidores do Ministério Público daquele Estado. A lei impugnada tem o seguinte teor (fl. 38):

“Art. 1º - Os vencimentos dos cargos de provimento efetivo, dos cargos em comissão e das funções gratificadas dos Quadros da Procuradoria-Geral da Justiça ficam reajustados em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinquenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.

Art. 2º - As disposições desta Lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do art. 1º.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Sustenta o autor, em síntese, que:

**ADI 3539 / RS**

a) o art. 37, X, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, assegura revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, à remuneração e aos subsídios percebidos pelos agentes públicos;

b) violam o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição, projetos de lei que concedem revisão geral anual, de forma isolada, a cada Poder ou órgão com autonomia própria;

c) compete privativamente ao Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo em âmbito estadual, na qualidade de administrador da despesa pública, determinar aumentos e reajustes em geral;

d) a Lei contestada afronta o art. 169 da Constituição, porque autoriza excesso de despesas, além dos limites legais fixados na Lei Complementar 101/2000;

e) há urgência no deferimento do pedido de medida liminar, dada a “(...) relevância do tema e do prejuízo de difícil reparação, uma vez que, com a majoração remuneratória determinada pela norma, inequívoco o prejuízo ao erário público e à política vencimental dos servidores públicos estaduais” (fl. 20), sobretudo porquanto a lei será cumprida a qualquer momento, não obstante a norma de revisão geral a ser implantada a partir de setembro, atingindo ativos e inativos.

Ao final, requer, liminarmente, a suspensão do art. 1º da questionada Lei estadual, e, conseqüentemente, dos demais artigos dela, por ofensa aos arts. 2º; 5º; 37, X, 61, § 1º, II, a, e 169, da Constituição. No mérito, pugna pela procedência integral desta ação direta de inconstitucionalidade.

Solicitadas informações (fls. 92-93), na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999, a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande

**ADI 3539 / RS**

do Sul as prestou (fls. 97-206), oportunidade na qual alegou, em suma, que:

a) por meio de uma análise conjunta das Leis estaduais 12.300/2005 e 12.222/2004, percebe-se que a primeira trata de reajuste dos servidores do Ministério Público estadual, com fundamento no art. 127, § 2º, da Constituição, e não de revisão geral anual;

b) a Lei 12.300/2005 repetiu procedimento adotado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 1º da Lei 12.222/2004, e a concessão da medida cautelar nestes autos violaria o princípio da isonomia, porquanto os servidores do Ministério Público teriam seus vencimentos revistos em apenas 1% (conforme o art. 1º da Lei estadual 12.222/2004), enquanto os servidores do Poder Executivo receberiam reajuste de 9,26%, de acordo com o art. 2º desta Lei;

c) se o Governador do Estado concede revisão geral anual por meio de índice de revisão inferior ao necessário, os demais Poderes da União possuem autonomia administrativa e financeira para propor reajustes relativamente aos seus servidores para garantir a recomposição de perdas inflacionárias, observados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) não se pode conhecer desta ação direta de inconstitucionalidade com fundamento no art. 169 da Constituição, porquanto o autor não demonstrou, na invocação desse artigo, qual a inconstitucionalidade existente, sendo certo que, se houvesse tal violação, esta seria à Lei de Responsabilidade Fiscal, e não à Constituição (fl. 128), afigurando-se inadmissível cogitar de inconstitucionalidade reflexa;

e) não se mostra possível a concessão da medida liminar pleiteada, ante a inexistência do *fumus boni iuri* e do *periculum in mora*.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela

**ADI 3539 / RS**

inconstitucionalidade da Lei estadual 12.300/2005 (fls. 208-213), tal como o fez o então Procurador-Geral da República (fls. 217-220).

É o relatório.

04/10/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.539 RIO GRANDE DO SUL**

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Senhores Ministros, ressalto de início que, para o correto equacionamento deste caso, mostra-se indispensável perquirir a natureza do aumento remuneratório conferido pela Lei estadual 12.300/2005 aos servidores do Ministério Público gaúcho, sempre tendo como norte o que preceitua o art. 37, X, da Constituição Federal, que assim dispõe:

“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”.

Isso porque, a depender da natureza do acréscimo – se concedido (i) a título de reajuste ou aumento remuneratório ou (ii) a pretexto de revisão ou recomposição, tendo em conta as perdas inflacionárias –, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo é necessariamente alterada.

Com efeito, o inciso X do art. 37 da Carta Magna pode ser dividido em duas partes.

A primeira estabelece a possibilidade de reajuste remuneratório, a ser estipulado por lei específica e respeitada a iniciativa privativa de cada

**ADI 3539 / RS**

Poder, bem como a do Ministério Público, à luz do disposto no art. 127, § 2º, da Constituição Federal.

Já a segunda assegura a chamada revisão geral anual, a qual deve ser realizada numa mesma data e sem distinção de índices.

O reajuste remuneratório, concedido com o fim de trazer melhorias salariais a determinada categoria de servidores, deve obedecer à competência privativa de cada Poder e do Ministério Público no tocante à iniciativa do respectivo projeto de lei.

Já a revisão geral anual, corolário que é do postulado da isonomia, possui cunho genérico e tem por finalidade resguardar a remuneração dos servidores diante de perdas inflacionárias. A iniciativa do respectivo projeto de lei, conforme diversos precedentes desta Casa, é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal.

A jurisprudência desta Corte já enfrentou essa mesma questão, por exemplo, por ocasião do julgamento da ADI 2.506/CE, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, que porta a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC N.º 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). ESTADO DO CEARÁ.

**Norma constitucional que impõe ao Governador do Estado o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1.º, II, a, da Carta da República.**

Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à



**ADI 3539 / RS**

observância do preceito constitucional, desde junho de 1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC n.º 19/98.

Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2.º, *in fine*, que prevê a fixação de prazo para o mister” (grifei).

Vale destacar o seguinte trecho do voto do Relator:

“No julgamento de caso análogo ao dos autos -- ADI 2.061, relativa ao Presidente da República --, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o art. 37, X, da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, providência que implica a edição de lei específica, de iniciativa do Chefe do Executivo.

Tornou-se extreme de dúvida, portanto, incumbir ao Presidente, ao Governador ou ao Prefeito o cumprimento do imperativo constitucional, enviando, a cada ano, ao Poder Legislativo, projeto de lei que disponha sobre a matéria”.

No julgamento da ADI 3.459/RS, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, apesar de o pedido não ter sido conhecido sob o argumento de que este Tribunal não pode atuar como legislador positivo, houve relevantes debates a respeito da competência para deflagrar a revisão geral anual.

Na oportunidade, grande parte dos Magistrados presentes na sessão defenderam a tese de que, na revisão geral, a competência para iniciar o processo legislativo é sempre do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, trago alguns trechos dos debates ocorridos:

“O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE)  
Quero advertir que concedo a liminar considerando que

**ADI 3539 / RS**

entendo que as revisões gerais são de iniciativa do Executivo; não há iniciativa de cada poder. Senão, não seriam os mesmos índices, esse é fundamento do meu voto.

[...]

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Isso está muito claro no inciso X, a limitação da iniciativa privativa é só para a alteração e fixação, a revisão geral é uma outra coisa. Por isso ela tem que ser o mesmo índice, da mesma época etc.

[...]

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhor Presidente, peço vênua ao ministro Carlos Britto para acompanhar o relator.

Entendo que a parte final do inciso X do art. 37 realmente indica a necessidade de uma norma geral que abranja os três Poderes”.

No mesmo sentido, veja-se a ementa do AI 713.975-AgR/DF, de minha relatoria, julgado na Primeira Turma:

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. Art. 201, § 4º, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SÚMULA 339 DO STF. INCIDÊNCIA. RECURSO PROTETATÓRIO. MULTA. AGRAVO IMPROVIDO.

I - A iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão. Incidência da Súmula 339 do STF. Precedentes.

II - Recurso protelatório. Aplicação de multa.

III - Agravo regimental improvido”.

Significativo também, nessa direção, o constante da ementa da ADI 3.599/DF, da lavra do Ministro Gilmar Mendes, na qual este preconiza, quanto a determinadas leis federais que reajustaram a remuneração dos servidores de ambas as Casas do Congresso Nacional, que não se

**ADI 3539 / RS**

encontrava usurpada a iniciativa privativa do Presidente da República, “tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos”.

Além do mais, observo que José dos Santos Carvalho Filho, ao diferenciar a revisão específica da revisão geral, assevera que, para a última, “[...] a iniciativa de lei compete ao Presidente da República e aos demais Chefes do Poder Executivo, conforme estabelecem os arts. 37, X e 61, § 1º, II, ‘a’, da CF” (*in Manual de direito administrativo*. 30 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas. 2016, p. 792).

No caso ora em julgamento, é possível constatar, a partir da análise da justificativa que acompanhou o respectivo Projeto de Lei (fl. 28) e do Relatório de Gestão Fiscal do Ministério Público estadual (fl. 228), que a Lei estadual 12.300/2005 foi editada com o nítido propósito de estabelecer a revisão geral da remuneração dos servidores do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, objetivando, assim, a recomposição das perdas inflacionárias.

Em razão disso, constata-se a ocorrência de evidente ofensa ao art. 61, § 1º, II, a, da Carta de 1988, pois a iniciativa para apresentar projeto de lei, nesses casos, é privativa do Chefe do Poder Executivo, e não do Procurador-Geral de Justiça.

Nessa linha manifestou-se o então Procurador-Geral da República Antônio Fernando Barros e Silva de Souza:

“Verifica-se que o objetivo da lei estadual, de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, é recompor os vencimentos dos servidores do Ministério Público estadual por meio de uma revisão de remuneração. Todavia, conforme o dispositivo constitucional, art. 37, inciso X, a revisão geral anual deve ser ampla, periódica (anual), igual e na mesma data para todos os servidores públicos.

**ADI 3539 / RS**

10. Nesse sentido, percebe-se a flagrante inconstitucionalidade da lei impugnada na medida em que estabelece diferenciações dos servidores do Estado do Rio Grande do Sul em relação aos demais. Dessa forma, prevê uma revisão diferenciada e própria para aqueles, apesar de todos sofrerem os efeitos corrosivos da perda do poder aquisitivo em suas remunerações. Com o fim de evitar essas diferenciações, o Constituinte exigiu um único percentual a título de revisão geral, e não vários índices como estabelece o diploma questionado.

[...]

12. Ademais, a lei ora em tela, resultou da iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ofensa frontal e direta ao art. 61, § 1º, II, alínea 'a', da Constituição Federal, posto que a competência seria do Chefe do Poder Executivo estadual para desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores públicos estaduais. A jurisprudência da Corte Suprema é pacífica quanto a esse entendimento [...]” (fl. 219).

Por fim, tendo em vista a natureza alimentar dos montantes percebidos, bem assim a boa-fé presumida dos servidores públicos envolvidos, que desde 2005 estão recebendo os valores da revisão remuneratória promovida pelo diploma legal ora questionado, faz-se necessário que a declaração de inconstitucionalidade seja modulada, conferindo-se a ela efeitos *ex nunc*, tal como autoriza o art. 27 da Lei 9.868/1999.

É solução que este Plenário empregou, em casos semelhantes, na apreciação da ADI 3.791/DF, de relatoria do Ministro Ayres Britto, e da ADI 4.009/SC, de relatoria do Ministro Eros Grau, cujos acórdãos foram assim ementados, respectivamente:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE

**ADI 3539 / RS**

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA.

1. Ao instituir a chamada 'gratificação por risco de vida' dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para 'organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio' (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal). Incidência da Súmula 647 do STF.

2. A Lei distrital 935/95 padece também de vício de iniciativa. Dispondo sobre a remuneração de pessoal da Administração Pública direta, teve a deflagrá-la proposta parlamentar. O que se contrapõe à alínea 'a' do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que prevê, no caso, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

**3. Tendo em conta a natureza alimentar da gratificação e a presunção de boa-fé, a operar em favor dos militares do Distrito Federal, atribui-se à declaração de inconstitucionalidade efeitos prospectivos (*ex nunc*).**

4. Ação direta que se julga procedente" (grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE --- ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA

**ADI 3539 / RS**

CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'A', E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. **MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

[...]

2. O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas.

3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não-cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos [artigo 37, XIII, da CB/88]. Precedentes.

4. Violação do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Brasil --- 'são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que: [...]; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração'.

5. Afronta ao disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição do Brasil --- 'não será admitido aumento de despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvados o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º'.

6. É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo

**ADI 3539 / RS**

paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado.

7. Afrontam o texto da Constituição do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração.

(...)

**9. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir da publicação do acórdão.**

10. Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009” (grifei).

Isso posto, julgo procedente o pedido formulado nesta ação direta para declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade da Lei 12.300/2005, do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.

04/10/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.539 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul em face da Lei Estadual 12.300/2005, norma que tem o seguinte teor:

Art. 1º Os vencimentos dos cargos de provimento efetivo, dos cargos em comissão e das funções gratificadas dos Quadros da Procuradoria-Geral de Justiça ficam reajustados em 3% (três por cento) a contar de 1º de março de 2005 e em 5,53% (cinco vírgula cinqüenta e três por cento) a contar de 1º de agosto de 2005.

Art. 2º As disposições desta Lei são extensivas aos aposentados, aos pensionistas e aos demais servidores não abrangidos pelas disposições do art. 1º.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

O Requerente alega que a referida norma, tendo se originado de proposição apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado e versando sobre a revisão geral prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, seria formalmente inconstitucional por violação à iniciativa reservada pelo art. 61, § 1º, II, "a", da CF ao chefe do Poder Executivo. Argumenta que a revisão geral anual dos servidores públicos,



**ADI 3539 / RS**

em mesma data e índice, como consectário do princípio isonômico, seria burlada caso admitida a competência de cada Poder e órgão autônomo para propor, em relação aos seus próprios servidores, a revisão de sua remuneração em índices diversos.

Em primeiro lugar, conheço da presente ação direta, uma vez que proposta por autoridade legitimada à propositura das ações de controle concentrado (art. 103, V, da CF), em face de ato normativo estadual e mediante petição inicial que apresentou de forma fundamentada alegações de violação à Constituição Federal.

No mérito, entendo pertinente diferenciar, no contexto das normas constitucionais em debate e para efeito de delimitação do processo legislativo respectivo, a competência legislativa para tratar da fixação da remuneração de servidores públicos daquela atinente à sua revisão geral anual (art. 37, inciso X, da CF).

Em relação ao primeiro caso, aplicável a jurisprudência desta CORTE que reconhece aos chefes de Poderes Executivo (art. 61, § 1º, II, "a", da CF), Legislativo (art. 51, IV, c/c art. 52, XIII, da CF) e Judiciário (art. 96, II, b, da CF), bem como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira - como é o caso do Ministério Público, conforme art. 127, § 2º, da CF -, a exclusividade de iniciativa para a deflagração de processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus servidores. Em atenção ao princípio da simetria (art. 25 da CF), essa divisão de competências, por constituir ajuste sensível ao equilíbrio entre os poderes da República, é norma extensível e de observância obrigatória para os demais entes federativos (ADI 4.203, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 2/2/2015).

A revisão geral anual, por outro lado, constitui matéria legislativa diversa. Como leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, *"sua função não é a de conceder reajuste remuneratório, mas a de garantir a estabilidade do seu valor em face da instabilidade da moeda"* (Comentário Contextual à Constituição. Malheiros Editores. 9. ed. p. 346). Por esse motivo, em relação à revisão geral anual de vencimentos, subsídios e proventos, não prevalece a autonomia de cada Poder e órgão autônomo, mas sim a necessidade de

**ADI 3539 / RS**

que o índice de correção alcance, de forma homogênea e isonômica, todos os servidores vinculados ao mesmo ente político, independentemente do órgão ou Poder de lotação. Nesse sentido, a reiterada Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que (a) faz a diferenciação entre reajustes setoriais de determinadas categorias de servidores públicos e a revisão geral anual tratada no art. 37, X, da CF (ADI 3.599, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/5/2007, DJe de 13/9/2007; MS 32917-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 18/11/2016, DJe de 30/11/2016); e (b) reconhece ser competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa para deflagrar o processo legislativo que visa à concessão da revisão geral anual aos servidores públicos (RE 557.945-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 13/11/2007, DJe de 13/12/2007; RE 528.965-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 31/5/2007, DJe de 28/6/2007; RE 50.187-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 10/10/2006, DJ de 6/11/2006).

Dessa feita, entendo que a concessão de benefício remuneratório fundada no art. 37, X, da CF, para recomposição do poder aquisitivo das remunerações de servidores públicos, é matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que a exerce em benefício dos servidores de todos os Poderes e órgãos da Administração Pública respectiva. Caso se admitisse iniciativa concorrente, como ocorre em relação à política remuneratória de cada Poder ou órgão autônomo, estaria frustrado o comando constitucional que exige seja essa revisão "geral" e "sem distinção de índices", e não admite, portanto, revisões *parciais*. Observo que a CORTE abordou o tema no julgamento da ADI 3.459 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2005, DJ de 7/4/2006), embora em caráter de *obiter dictum*, quando a maioria do Plenário se manifestou pela impossibilidade de adoção de índices distintos de revisão geral anual, conforme o Poder ou órgão do servidor.

Compartilhando essa mesma premissa, cite-se a Jurisprudência da

**ADI 3539 / RS**

CORTE que estendeu o índice de 28,86%, inicialmente concedido aos servidores militares, a todo o funcionalismo público (RMS 22.307, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/2/1997, DJ de 13/6/1997).

No caso, tenho que a Lei gaúcha 12.300/2005 tem nítidos contornos de revisão geral dos vencimentos devidos aos servidores do Ministério Público, uma vez que o incremento salarial é conferido linearmente a todos, independentemente da carreira, e de forma global, incidente não apenas sobre parcelas salariais específicas, mas sobre o montante remuneratório total, inclusive cargos em comissão e funções gratificadas. Além disso, conforme relatado na petição inicial (fl. 3), a justificativa que acompanhou o PL 310/2004 – encaminhado pelo Procurador-Geral de Justiça e que culminou na edição da lei ora impugnada – expressamente assumia o propósito de *“recuperar a perda do poder aquisitivo da moeda (...) e que o mesmo percentual de recomposição está sendo proposto para os vencimentos dos membros do Ministério Público, vindo, pois a presente medida ao encontro da norma constitucional prevista no art. 37, inciso X da Constituição Federal”*.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.300/2005 do Rio Grande do Sul.

É o voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.539 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Divirjo parcialmente do Relator quanto à modulação dos efeitos da decisão. Eis a denominada inconstitucionalidade útil. Praticamente aposta-se na morosidade da Justiça. Proclamado o conflito da norma com a Constituição Federal, mitiga-se esta sob o ângulo da higidez, como se não estivesse em vigor até então, e assenta-se, como termo inicial do surgimento de efeitos da constatação do conflito, a data da publicação da ata de julgamento.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.539**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 12.300/2005 do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que divergia do Relator quanto à modulação dos efeitos da decisão. Plenário, Sessão Virtual de 27.9.2019 a 3.10.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário