

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.145 MINAS GERAIS**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
ADV.(A/S) : PROCURADOR - GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MEDIDA CAUTELAR. LEI ESTADUAL SOBRE
REVISÃO GERAL DE VENCIMENTOS. MATÉRIAS
DIVERSAS INSERIDAS POR EMENDA
PARLAMENTAR.

1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022.

2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o

ADI 7145 MC / MG

Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto.

3. Há verossimilhança na alegação de vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, *a* e *c*, da CF/1988). As normas inseridas por emenda parlamentar tratam de matérias diversas daquela originalmente prevista no projeto de lei encaminhado pelo Governador. Além disso, também se submetem a reserva de iniciativa do Poder Executivo e importam em aumento de despesa (art. 63, I, da CF/1988).

4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado.

5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé.

6. Medida cautelar concedida para suspender os efeitos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022 do Estado de Minas Gerais.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, que tem por objeto os arts. 10 e 11 da Lei estadual nº 24.035/2022. Os

ADI 7145 MC / MG

dispositivos impugnados possuem a seguinte redação:

“Art. 10 – Sem prejuízo do disposto no art. 1º, o subsídio e o vencimento básico dos servidores públicos civis e militares a que se referem os incisos XIII a XVII do art. 3º ficam revistos em 14% (quatorze por cento), nos termos do inciso X do caput do art. 37 da Constituição da República e do art. 24 da Constituição do Estado, a partir de 1º de janeiro de 2022, e ficam reajustados em 33,24% (trinta e três vírgula vinte e quatro por cento), em decorrência da atualização do valor do Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – PSPN – do ano de 2022, de que trata a Constituição do Estado, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2022, os valores das tabelas de vencimentos dos cargos das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica, de que trata a Lei nº 15.293, de 2004, dos cargos de que tratam os incisos X e XI do art. 1º da Lei nº 15.301, de 2004, e dos cargos de provimento em comissão de Diretor de Escola e de Secretário de Escola, de que trata o art. 26 da Lei nº 15.293, de 2004, e de Diretor de Escola de que trata o art. 8º-D da Lei nº 15.301, de 2004, e os valores das gratificações de função de Coordenador de Escola e de Coordenador de Posto de Educação Continuada – Pecon –, previstas nos incisos II e III do art. 29 da Lei nº 15.293, de 2004, aplicando-se, ainda, aos valores dos vencimentos básicos dos ocupantes de cargos efetivos e detentores de função pública das carreiras do Grupo de Atividades de Saúde, de que trata a Lei nº 15.462, de 2005, o índice de 14% (quatorze por cento), referente a recomposição salarial, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 1º – O reajuste de 33,24% (trinta e três vírgula vinte e quatro por cento) de que trata o caput, referente ao reajuste do valor do PSPN do ano de 2022, aplica-se aos pensionistas e servidores inativos que fizerem jus à paridade nos termos da legislação vigente, aos detentores de cargos convocados para funções de magistério nos termos do art. 122 da Lei nº 7.109, de 13 de outubro de 1977, e aos detentores de cargos contratados

ADI 7145 MC / MG

nos termos da Lei nº 23.750, de 23 de dezembro de 2020, cujos proventos ou cuja remuneração tiverem como referência os valores aplicáveis às carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica, de que trata a Lei nº 15.293, de 2004, e de que tratam os incisos X e XI do caput do art. 1º da Lei nº 15.301, de 2004.

§ 2º – O reajuste de 33,24% (trinta e três vírgula vinte e quatro por cento) a que se refere o caput aplica-se às carreiras do Grupo de Atividades de Educação Superior, de que trata a Lei nº 15.463, de 2005, a partir de 1º de janeiro de 2022”.

Art. 11 – Será assegurado o recebimento de auxílio social, em três parcelas anuais, cada qual correspondente a 40% (quarenta por cento) da remuneração básica do Soldado de 1ª Classe, a serem pagas nos meses de maio, agosto e novembro, aos inativos e pensionistas dos militares do Estado, do Quadro Específico de Provedimento Efetivo da Polícia Civil, da carreira de Agente de Segurança Penitenciário instituída pela Lei nº 14.695, de 2003, da classe de cargos de Agente de Segurança Penitenciário de que trata o art. 6º da Lei nº 13.720, de 2000, e da carreira de Agente de Segurança Socioeducativo instituída pela Lei nº 15.302, de 2004, e ficam anistiadas as ausências ao trabalho dos servidores ocupantes dos cargos das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 15.293, de 2004, incluindo os detentores de cargos temporários nos termos da Lei nº 23.750, de 2020, ou convocados para funções de magistério nos termos do art. 122 da Lei nº 7.109, de 1977, em razão de movimento grevista no ano de 2022, ficando garantido que tais ausências:

I – não acarretarão conceitos negativos ou qualquer prejuízo na avaliação de desempenho do servidor;

II – não serão computadas para o percentual de infrequência, que pode ocasionar a exoneração do servidor em estágio probatório;

III – não representarão dispensa de servidores contratados temporariamente ou convocados para as funções do magistério;

ADI 7145 MC / MG

IV – não representarão exoneração de servidor ocupante de cargo comissionado de livre nomeação ou exoneração;

V – não configurarão abandono de cargo, inassiduidade, desídia ou infração disciplinar do servidor, nem ensejarão instauração de processo administrativo ou sindicância;

VI – não implicarão a perda do direito às férias-prêmio e ao Adicional de Valorização da Educação Básica – Adveb;

VII – não acarretarão prejuízo na contratação temporária ou na convocação para as funções do magistério, na distribuição de turmas e na contagem de tempo de serviço para aposentadoria e aquisição de férias regulamentares;

VIII – não ensejarão a aplicação de qualquer tipo de penalidade na vida funcional do servidor;

IX – não acarretarão desconto salarial;

X – serão lançadas como “falta-greve”.

Parágrafo único – A autoridade competente procederá à revisão dos processos administrativos e sindicâncias já aplicados e dos que estão em andamento em decorrência dos movimentos de greve”.

2. Tais dispositivos foram introduzidos por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Governador, que tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto.

3. Na petição inicial, o Governador alega que há vício formal de inconstitucionalidade por violação ao art. 61, § 1º, II, *a* e *c*, e ao art. 63, I, da CF/1988, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo não pode resultar em aumento de despesa. Além disso, também sustenta que houve violação ao art. 113 do ADCT, pois a proposição legislativa não foi acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Menciona que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em nota técnica, avalia que “a aplicação

ADI 7145 MC / MG

das medidas propostas nos arts. 10 e 11 aumenta o valor do impacto financeiro anual de R\$4,95 bilhões para R\$13,63 bilhões, ou seja, quase triplica a repercussão sobre as despesas com pessoal no Poder Executivo anteriormente previstas”. Alega que a inserção de tais despesas tem o condão de gerar consequências incalculáveis para o Estado.

4. Ao final, formula pedido de medida cautelar a fim de suspender os efeitos desses dispositivos. Argumenta que há perigo na demora porque o impacto financeiro é relevante e “é praticamente impossível a repetição dos valores percebidos pelos servidores com base nos dispositivos inconstitucionais, pois, nos termos da jurisprudência sedimentada nos tribunais pátrios, serão eles caracterizados como verba alimentar recebida de boa-fé”. De outro lado, caso o pedido final venha a ser julgado improcedente, seria possível o pagamento retroativo dessas verbas.

5. É o breve relatório. **Decido.**

6. Estão presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, tendo em vista que há verossimilhança das alegações e, principalmente, o perigo na demora é evidente. Caso os pagamentos venham a ser realizados, existe um risco de impacto significativo e irreversível nas contas do Estado, tendo em vista que se trata de verba alimentar que seria percebida de boa-fé. Assim, em juízo de cognição sumária, recomenda-se a imediata suspensão das normas impugnadas *inaudita altera pars*, ainda que adiante, na análise do mérito, esse entendimento venha a ser revisto.

7. Em primeiro lugar, parece plausível a alegação de violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, §1º, II, *a* e *c*, da CF/1988. Os dispositivos foram inseridos por emenda parlamentar em projeto de lei que tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. O objeto da inicial proposição do Governador era aplicar aos vencimentos

ADI 7145 MC / MG

“de forma equânime e linear, o índice de 10,06%, correspondente ao IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE referente ao ano de 2021”.

8. Os dispositivos impugnados, porém, não guardam pertinência temática com a proposição original e disciplinam questões que também deveriam ser objeto de iniciativa do Governador. O art. 10 da Lei estadual nº 24.035/2022 concede, além da aplicação dos 10,06% do IPCA, (i) mais 14% a servidores de carreiras ligadas à segurança pública e a atividades de saúde e (ii) mais 33,24% a carreiras do grupo de atividades relacionadas de educação básica, em decorrência da atualização do piso salarial nacional. Já o art. 11 da Lei estadual nº 24.035/2022 (iii) institui o *auxílio social* no valor de 40% da remuneração básica de Soldado de 1ª Classe, além de (iv) anistiar faltas de profissionais da educação que aderiram a movimento grevista.

9. Trata-se, na maior parte, de normas que dispõem sobre a remuneração e cargos da Administração Pública estadual e que importam em aumento de despesa. Com relação à anistia concedida aos grevistas, a norma trata do regime jurídico de servidores, matéria totalmente estranha à revisão geral anual. Todos os dispositivos versam sobre questões que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Existem diversos precedentes a respeito da inconstitucionalidade formal em casos como o presente. Confirmam-se:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso II do art. 27 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Lei estadual nº 1.117/90. Vinculação de vencimentos de servidores estaduais a piso salarial não inferior ao salário mínimo profissional. Vício de Iniciativa. Artigo 37, XIII, CF/88. Autonomia dos estados. Liminar deferida. Procedência.

1. Inequívoco o vício de iniciativa da Lei estadual nº 1.117, de 30 de março de 1990, na medida em que estabelece normas para aplicação do salário mínimo profissional aos servidores

ADI 7145 MC / MG

estaduais. Incidência da regra de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo para dispor sobre remuneração dos cargos e funções do serviço público, em razão da cláusula de reserva prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Carta Magna. (...)

(ADI 290, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 19.02.2014, Dje 12.06.2014)

Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência.

(RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.10.2013, DJe 06.11.2013)

10. Em segundo lugar, também há verossimilhança na alegação de violação ao art. 113 do ADCT, de acordo com o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A partir da análise do parecer que fundamentou a derrubada do veto do Governador do Estado de Minas (doc. 08, fls. 13 e ss.), observa-se que a Assembleia Legislativa fundamentou sua decisão no argumento de que teve

ADI 7145 MC / MG

dificuldade em acessar informações financeiras e orçamentárias do Estado, que teriam sido sonegadas pelo Poder Executivo. Ainda assim, fato é que a partir da documentação do processo legislativo, não é possível identificar o estudo a que se refere o art. 113 do ADCT.

11. A respeito do ponto, também há precedente desta Corte. Na ADI 6.102, declarou-se a inconstitucionalidade de norma estadual que aumentava despesas e não foi acompanhada da respectiva análise de impacto orçamentário e financeiro. Além disso, naquele caso, foi preciso modular os efeitos da decisão, pois a lei produziu efeitos e gerou o pagamento a servidores de verbas percebidas de boa-fé. Justamente o prejuízo que se pretende evitar com a concessão da medida cautelar na presente ação. Confirmam-se trechos da ementa:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR (...) O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...)

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica

ADI 7145 MC / MG

inconstitucionalidade formal.

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI 6.102, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 21.12.2020, DJe 10.02.2021)

12. Em terceiro lugar, também está presente o risco de dano irreparável que justifica a concessão da medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos impugnados. Isso porque, caso os aumentos sejam efetivamente concedidos e os pagamentos realizados, o Estado não poderá reaver os valores recebidos por servidores públicos de boa-fé, a título de verba alimentar.

13. De acordo com informação prestada na petição inicial, o impacto adicional é da ordem de R\$ 8,68 bilhões, o que teria o condão de desequilibrar as contas do Estado. Por isso, ainda que depois da instrução desta ação o entendimento a respeito da constitucionalidade das normas venha a mudar, é recomendável suspender os seus efeitos por enquanto, a fim de evitar prejuízo irreversível. Até porque o art. 10 prevê que os efeitos financeiros serão produzidos a partir de 1º de janeiro de 2022 e o art. 11 estabelece que a primeira parcela do auxílio social deve ser paga no mês de maio, que se inicia em dez dias.

14. Ante o exposto, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999 e do art. 21, VI, do RISTF, concedo a medida cautelar para suspender, até o julgamento definitivo da presente ação direta, a eficácia dos arts. 10 e 11

ADI 7145 MC / MG

da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais.

15. Inclua-se imediatamente a presente decisão para ratificação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em sessão virtual.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 20 de abril de 2022.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator