



RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

Professor Titular de Direito Administrativo do IBMEC. Professor do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito - Mestrado e Doutorado – da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professor do Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Cândido Mendes (UCAM). *Visiting Foreign Scholar* pela *Fordham University School of Law - New York*. Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ). Procurador do Município do Rio de Janeiro, advogado, árbitro e consultor Jurídico.

PARECER

Rio de Janeiro, 19 de junho de 2023.



Ementa: Estado do Rio de Janeiro – Regime de Recuperação Fiscal (RRF) – Lei Complementar nº 159/201 e Lei Complementar nº 178/2021 – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – Pretensão de reajuste dos auxílios dos respectivos membros – Interpretação do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 – Viabilidade de revisão geral anual da remuneração e dos subsídios no âmbito do RRF – Aplicação do art. 37, X, da Constituição Federal às verbas indenizatórias – Concessão imediata do reajuste, que não se confunde com a revisão anual, ou do aumento do valor dos auxílios mediante compensação com a diminuição de outros gastos – Possibilidade de inclusão, ao final dos 02 (dois) anos de vigência do plano atual de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, de novas ressalvas à vedação do reajuste – Argumentos para afastamento da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal na eventual necessidade de propositura de ação judicial para implementação da revisão ou reajuste dos auxílios – Reajuste concedido por sentença judicial transitada em julgado não afronta o RRF.

Sumário

1. Consulta	1
2. Visão geral do “Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal” (Lei Complementar nº 159/2017) e do “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal” (Lei Complementar nº 178/2021)	3
3. A interpretação constitucional conferida pelo Supremo Tribunal Federal aos dispositivos legais das Leis Complementares nºs. 159/2017 e 178/2021	16
4. Regime jurídico remuneratório dos membros do Ministério Público: percepção de verbas indenizatórias e a deslegalização implementada pelo art. 86 da Lei Complementar nº 106/2003	26
5. A viabilidade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos no âmbito do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro e a sua incidência na revisão dos auxílios do Ministério Público	35
6. Compensações e ressalvas às vedações disciplinadas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017	52
7. Eventual discussão judicial e possibilidade de afastamento da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal	56
8. Conclusões	61



1. Consulta

Trata-se de consulta formulada pela Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (AMPERJ) sobre a viabilidade jurídica do reajuste de auxílios e/ou outras verbas de natureza indenizatória, notadamente “auxílio-saúde”, “auxílio-transporte” e “auxílio-alimentação” para os membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista o Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

A Consulente apresentou os Ofícios n.ºs. 061 e 062, direcionados ao Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça, e as respectivas respostas.

Nos citados Ofícios, a Consulente solicitou a concessão de reajuste de diversas vantagens pecuniárias (auxílio-saúde, auxílio-transporte e auxílio-alimentação) dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro como forma de compensar a inflação acumulada no tempo, “bem como a atual falta de paridade no pagamento deste benefício em relação aos membros da magistratura fluminense, os quais vêm sendo contemplados regularmente pela referida recomposição inflacionária”.

Em resposta aos sobreditos Ofícios, o Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça acolheu a manifestação da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais e Defesa de Prerrogativas, que sinalizou que a decisão prolatada no processo administrativo SEI n.º 19953.100959/2022-27, em tramitação no âmbito do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro e mencionada nos ofícios da AMPERJ, autorizou a substituição da ressalva constante do plano de recuperação fiscal (a realização de concurso público) pela recomposição de benefícios indenizatórios, “de modo a contemplar, em favor dos membros, o reajuste do auxílio-saúde e, em prol dos servidores, do auxílio-saúde, do auxílio-transporte e das diárias”. Em consequência, a decisão indicada pela AMPERJ não teria autorizado “o reajuste do valor pago a título de auxílio-transporte em favor dos membros, restringindo-se aos servidores da Instituição”.



Na manifestação da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais e Defesa de Prerrogativas restou consignado, ainda, que o plano de recuperação fiscal deve ser revisto e atualizado a cada 02 (dois) anos desde a sua vigência, o que abriria a oportunidade para inclusão de novas despesas a serem ressalvadas das vedações constantes da legislação.

A Consulente apresentou, ainda, as Resoluções que dispõem sobre os auxílios, a saber: a) Resolução GPGJ nº 1.385, de 24 de agosto de 2007 (aprova o Regulamento do Sistema de Assistência à Saúde); b) Resolução GPGJ nº 1.604, de 10 de agosto de 2010 (dispõe sobre a concessão de auxílio-alimentação); c) Resolução GPGJ nº 1.886, de 23 de dezembro de 2013 (disciplina a indenização de transporte); e d) Resolução GPGJ nº 1.923, de 15 de julho de 2014 (regulamenta o auxílio-educação).

Com o intuito de responder adequadamente a consulta em comento, o presente parecer jurídico apresentará, inicialmente, o panorama do regime de recuperação fiscal (Lei Complementar nº 159/2017) e o programa de acompanhamento e transparência fiscal e de promoção do equilíbrio fiscal (Lei Complementar nº 178/2021), bem como a interpretação constitucional conferida pelo Supremo Tribunal Federal aos dispositivos das referidas Leis Complementares.

Na sequência, o parecer abordará o regime jurídico remuneratório dos membros do Ministério Público, com destaque para análise das verbas indenizatórias e a deslegalização implementada pelo art. 86 da Lei Complementar nº 106/2003, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

No tópico subsequente, será demonstrada que, ao contrário do reajuste, a revisão remuneratória dos servidores públicos, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, não se insere na vedação contida no art. 8º, I e VI, da Lei Complementar nº 159/2017.

Adiante, o objetivo será demonstrar que as ressalvas do plano de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, que permitem o reajustamento e a recomposição inflacionária dos benefícios indenizatórios e das gratificações dos membros do Poder Judiciário e do Tribunal



de Contas do Estado do Rio de Janeiro, devem ser estendidas aos membros do Ministério Público, em razão do princípio da isonomia.

Ao final, pretende-se demonstrar que a vedação ao reajuste, contida no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, pode ser afastada se adotadas medidas compensatórias, na forma do art. 8º, § 2º, I, da Lei Complementar 159/2017.

É o relatório.

2. Visão geral do “Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal” (Lei Complementar nº 159/2017) e do “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal” (Lei Complementar nº 178/2021).

Preliminarmente, cumpre recordar que a trajetória fiscal nacional passou por diversos episódios de avanços e retrocessos, tendo como pano de fundo diversos fatores, tais como o impacto de crises externas; falta de empenho das autoridades públicas em combater o déficit em alguns períodos; fragilidade política do governo; efeitos advindos da Constituição de 1988, etc.¹

Tais elementos contribuíram para o agravamento do endividamento dos entes subnacionais nos anos 80, suscitando a edição de instrumentos de repactuação da dívida pública, com o intuito de permitir o seu refinanciamento e a redução de encargos. É o caso, por exemplo, da Lei nº 9.496/1997, que estabeleceu critérios para a consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

¹ GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 129.



Já no ano 2000, foi editada a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), verdadeiro marco normativo em matéria de finanças públicas, voltada ao planejamento, transparência e equilíbrio das contas governamentais, estabelecendo a necessidade de fixação de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como a fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

Por certo, o objetivo maior da LRF foi coibir o desequilíbrio fiscal, dada a experiência nacional onde os gastos, sistematicamente, ultrapassam as receitas. As diretrizes preventivas da LRF,² no entanto, não foram, por si só, suficientes para impedir o colapso das contas públicas a nível nacional.

Nos anos de 2015 e 2016 ocorreu uma expressiva piora da situação fiscal em várias unidades federativas. Essa situação ensejou a promulgação da Lei Complementar nº 156/2016, que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, com medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, possibilitando, exemplificativamente, a realização de renegociações de contratos de empréstimos e financiamentos celebrados até 31 de dezembro de 2015 com instituições públicas federais.

A partir desse cenário, novos contornos normativos se impuseram, notadamente com a publicação da Lei Complementar nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para os Estados e o Distrito Federal em situação de desequilíbrio financeiro. A referida Lei Complementar criou novos mecanismos jurídicos e estendeu prazos para que os Estados e o Distrito Federal tivessem condições de restabelecer o equilíbrio fiscal.

² Lei Complementar nº 101/2000: “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (Grifo nosso).



O art. 1º da Lei estadual nº 7.629, de 9 de junho de 2017,³ autorizou que o Estado do Rio de Janeiro aderisse ao RRF, com a homologação do plano de recuperação no dia 5 de setembro de 2017.⁴

O RRF tem como objetivo principal propiciar aos Estados, em situação de grave crise de liquidez e insolvência, mecanismos para correção dos desvios que afetaram o equilíbrio de suas contas públicas.

Durante o período de recuperação fiscal são assegurados benefícios e facilidades fiscais aos entes federados habilitados ao regime para que possam reorganizar suas finanças, de forma a propiciar que a atividade financeira do Estado se torne sustentável e equilibrada.

No elenco dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 159/2017, merecem destaque a redução integral e extraordinária do pagamento da dívida com a União (art. 9º),⁵ bem como a suspensão temporária do cumprimento de dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 (art. 10),⁶ notadamente aqueles que tratam do limite de despesa com pessoal, das condições para recebimento de transferências voluntárias, das sanções por extrapolação do

³ Lei estadual nº 7.629/2017: “Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento com a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que terá vigência de 36 (trinta e seis) meses a contar do ato do Presidente da República que a homologar e der início à vigência do Regime de Recuperação Fiscal, após a emissão de parecer prévio favorável ao Plano de Recuperação pelo Ministério da Fazenda e a posse dos membros titulares do Conselho de Supervisão admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior ao originalmente fixado.

⁴ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:14060>. Acesso em: 06.06.2023.

⁵ Lei Complementar nº 159/2017, alterada pela Lei Complementar nº 178/2021: “Art. 9º Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, desde que assinado o contrato previsto no art. 9º-A, a União: I - concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata o art. 4º; II - poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes.”

⁶ Lei Complementar nº 159/2017, alterada pela Lei Complementar nº 178/2021: “Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000: I - art. 23; II - alíneas “a” e “c” do inciso IV do § 1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal; III - art. 31.”



limite de endividamento, da contratação de operação de crédito e da concessão de garantia pela União, nos moldes definidos na referida lei.

Como ressaltado na Exposição de Motivos nº 16/2017, do ponto de vista fiscal esses benefícios visam a “dar ao Estado o espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar a cumprir as exigências da Lei”, pois “Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento”.⁷

O ente estadual interessado em aderir ao RRF deve apresentar um Plano de Recuperação estruturado em três pilares (art. 2º): a) diagnóstico em que reconhece a situação de desequilíbrio financeiro; b) estipulação de metas e compromissos; e c) detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

Durante o Regime de Recuperação Fiscal, a União disponibiliza ao ente habilitado diversos instrumentos excepcionais para o retorno das contas estaduais à trajetória do equilíbrio fiscal. Assim, por exemplo, além da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas, administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, o ente federado tem a possibilidade de contratar operações de crédito com garantia da União para financiamento de múltiplas finalidades voltadas a sua recuperação fiscal, todas descritas no art. 11 da Lei Complementar nº 159/2017.

Em contrapartida, para que o Estado chegue ao final do período de recuperação com as finanças públicas equilibradas, a Lei Complementar nº 159/2017 enumera, nos incisos do art. 8º, os atos que, por acarretarem aumento de despesas, não devem ser praticados durante o regime de recuperação fiscal, já que seriam inconciliáveis com esforço de correção dos desvios que afetaram as contas públicas.

O RRF se encerra ordinariamente quando as metas estabelecidas no Plano de Recuperação forem atingidas ou a vigência do Plano de Recuperação terminar. De forma

⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527604&filename=PLP%20343/2017>. Acesso em: 06.06.2023.

W



extraordinária, o Regime de Recuperação Fiscal pode ser extinto nas hipóteses elencadas no art. 13 da Lei Complementar nº 159/2017.

Como se percebe, ao aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, o ente federativo habilitado tem acesso a uma série de prerrogativas financeiras e mecanismos de planejamento e gestão para o reordenamento de suas finanças. Trata-se de um regime facultativo e excepcional, cujas medidas estão voltadas à correção dos desvios que afetaram as contas públicas estaduais e dependem, essencialmente, do compromisso do ente interessado em recuperar sua sustentabilidade econômico-financeira.

A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal não é compulsória e, por essa razão, pressupõe que o ente interessado concorde com as regras previstas na Lei Complementar nº 159/2016.

É inquestionável que o desequilíbrio financeiro dos Estados e do Distrito Federal causa fragilidade no sistema econômico-financeiro como um todo e compromete a implantação do almejado federalismo de equilíbrio no país.

Mais recentemente, o microssistema de reequilíbrio fiscal dos entes foi complementado pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, publicada em 14 de janeiro de 2021, cujo objeto representa um compromisso do Congresso Nacional em auxiliar os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a ajustarem suas contas públicas e se restabelecerem financeiramente, frente às dificuldades econômicas enfrentadas nos últimos anos e potencializada pelo cenário imprevisível trazido pela pandemia sanitária que assolou grande parte da economia mundial, sem se descuidar, contudo, das medidas e contrapartidas necessárias para salvaguardar os princípios mais caros à responsabilidade fiscal.

Vale destacar que a Lei Complementar nº 178/2021 decorreu do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101/2020, de autoria parlamentar, tendo o propósito de fomentar a transparência, a responsabilidade e o equilíbrio na gestão fiscal por parte dos entes



federativos, consoante se observa no Parecer nº 194, de 2020 – PLEN/SF,⁸ elaborado no âmbito do Senado Federal quando da tramitação do referido projeto de lei, nos seguintes termos:

“O PLP nº. 101, de 2020, está fundado em cinco eixos voltados para a melhoria da situação fiscal dos entes subnacionais, quais sejam: (i) a instituição PATF, (ii) a criação do PEF, (iii) a modificação das regras que regem os contratos de refinanciamento pela União das dívidas estaduais e municipais, (iv) as alterações do RRF e (v) a implementação de medidas de reforço à responsabilidade fiscal. O PATF objetiva reforçar a transparência fiscal dos entes subnacionais e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. Quem aderir poderá contrair novas dívidas nos termos do programa. Poderão ser estabelecidos limites individualizados para a contratação de operações de crédito e a STN poderá fixar critérios simplificados para os municípios com até 500 mil habitantes. A adesão é requisito para a pactuação de PEF, para o ingresso no RRF e para novo refinanciamento pela União das dívidas preexistentes. O PEF é voltado para os entes que não conseguem contrair operações de crédito com garantias da União. Será composto por metas e compromissos destinados a promover o equilíbrio fiscal e a melhoria da capacidade de pagamento. O RRF, por sua vez, destina-se aos estados com graves restrições orçamentárias e financeiras. Além de poder contrair novas obrigações, os entes beneficiados poderão contar, a depender do seu perfil, com reduções escalonadas das prestações das suas dívidas, começando em 100% no primeiro exercício de vigência do programa. Trata-se de peças importantes para a conciliação dos objetivos de curto e de médio prazo do setor público. Se é verdade que o equilíbrio fiscal deve ser uma meta a ser perseguida pelos três níveis de governo, é igualmente verdadeiro que seria contraproducente fazê-lo em

⁸

Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8914614&ts=1613740271575&disposition=inline>>. Acesso em: 06.06.2023.



prejuízo da capacidade dos entes subnacionais de atender as urgentes demandas dos cidadãos brasileiros no rastro da pandemia em curso (...) o PLP nº 101, de 2020, propicia aos entes subnacionais o refinanciamento, com prazo mais dilatado que os atuais, de suas dívidas junto à União ou por esta garantidas, não se caracterizando intertemporalmente como despesa orçamentária ou renúncia de receita, posto que todos os valores que vierem a ser objeto dos aditivos serão pagos com a correção e os encargos contratuais devidos (...). Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020 (...).”.

O Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), instituído pela Lei Complementar nº 178/2021, trouxe melhorias significativas ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), tais como: a) suspensão, por até 12 meses, do pagamento das dívidas enquanto o Plano de Recuperação é elaborado; b) a facilitação do refinanciamento de passivos administrados ou garantidos pela União decorrentes de decisão judicial; c) a possibilidade de adesão ao RRF sem a suspensão do pagamento da dívida; d) flexibilização do descumprimento das vedações; e) reforço e ampliação das inadimplências; e f) estabelecimento de punições críveis e de impacto gradual cujas consequências se restringem apenas ao tamanho do benefício que o Estado tem com o Regime.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 178/2021 preconizou benefícios que, uma vez preenchidos os requisitos legais exigidos, podem ser concedidos pela União em favor de outros entes federativos no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, com o objetivo de incentivar o equilíbrio das contas públicas dos respectivos entes, mencionando-se, à guisa de exemplo, o disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 178/2021 (que previu novas redações, em especial, ao art. 9º e ao art. 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017) e no art. 17 da Lei Complementar nº 178/2021:



“Art. 13. A Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 9º Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, desde que assinado o contrato previsto no art. 9º-A, a União:

I - concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata o art. 4º;

II - poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes.

(...)”

“Art. 9º-A. É a União autorizada a celebrar com o Estado cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º, contrato de refinanciamento dos valores não pagos em decorrência da aplicação do art. 9º e do disposto na alínea “a” do inciso II do art. 4º-A. (...)”

“Art. 17. É a União autorizada a:

I - firmar Programas de Acompanhamento e Transparência Fiscal e Planos de Promoção do Equilíbrio Fiscal com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - formalizar termos aditivos aos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e aos contratos de financiamento ou refinanciamento previstos na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, para a sua conversão em Programas de Acompanhamento e Transparência Fiscal;



- III - conceder garantias às operações de crédito autorizadas no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal de que trata o art. 3º;
- IV - converter os Programas de Acompanhamento Fiscal vigentes nos termos da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, em Programas de Acompanhamento e Transparência Fiscal;
- V - dispensar, durante a vigência dos contratos de financiamento ou refinanciamento previstos na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a aplicação do disposto no § 2º do seu art. 5º;
- VI - parcelar, em até 120 (cento e vinte) meses, mediante instrumento próprio, com aplicação dos encargos financeiros previstos no art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e prestações calculadas com base na Tabela Price, os saldos devedores vencidos acumulados em decorrência de decisões judiciais relativas às dívidas de Estados e Municípios refinanciadas ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, para as quais não foram mantidos os prazos, os encargos financeiros e as demais condições pactuadas nos contratos originais; e
- VII - incorporar aos saldos devedores de contratos firmados originalmente ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, ou da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante aditamento contratual, os saldos devedores vencidos de operações de crédito rural alongadas nos termos da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, que constituam, até a data de publicação desta Lei Complementar, obrigação de Estado da federação junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia.”

Ademais, a Lei Complementar nº 178/2021, como mais um ato normativo que visa fomentar o equilíbrio nas contas públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, prevê, de um lado, diversos benefícios a cargo da União que podem ser concedidos a outras Unidades Federativas, e, de outro lado, algumas contrapartidas que devem ser atendidas pelos respectivos entes federativos beneficiados no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal,



frisando-se que o caráter sinalagmático é imprescindível para atingir o desiderato da referida lei.

Até porque o equilíbrio das contas públicas dos respectivos entes federativos só se mostra possível se os benefícios a serem concedidos pela União vierem acompanhados de esforços por parte das Unidades Federativas beneficiadas para ajustar as respectivas contas, mediante a aprovação de lei no âmbito do ente, contendo um Plano de Recuperação Fiscal. Nesse sentido, os arts. 2º e 8º da Lei Complementar nº 159/2017 foram alterados pela Lei Complementar nº 178/2021 nos seguintes termos:

“Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º Das leis ou atos referidos no *caput* deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas:

I - a alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União;

III - a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas, observado o § 3º deste artigo;

IV - a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

V - a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao

lll



Consumidor Amplo (IPCA);

VI - a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações;

VII - a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes;

VIII - a instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.

(...)

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

b) contratação temporária; e



c) (VETADO);

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;

IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;

XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;

XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º;

XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

§ 1º O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o *caput* deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado.

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser:

I - objeto de compensação; ou



II - afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública.

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 5º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

§ 6º Ressalva-se do disposto neste artigo a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal.

§ 7º Ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do disposto nos §§ 2º e 3º.”

Nesse novo contexto legislativo, o Estado do Rio de Janeiro protocolou o Ofício GG nº 195/2021,⁹ em 25 de maio de 2021, requerendo a sua adesão ao NRRF, na forma do art. 21 da Lei Complementar nº 178/2021. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN opinou favoravelmente ao pedido de habilitação do Estado do Rio de Janeiro, conforme o parecer SEI nº 8244/2021/ME,¹⁰ homologando-o, nos termos do despacho STN de 2 de junho de 2021, conforme publicação no Diário Oficial da União em 4 de junho de 2021.¹¹

⁹ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15722>. Acesso em: 06.06.2023.

¹⁰ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15703>. Acesso em: 06.06.2023.

¹¹ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15704>. Acesso em: 06.06.2023.

100



Após uma série de ajustes decorrentes de discussões bilaterais entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, o ente estadual foi surpreendido com o Ofício SEI nº 59010/2022/ME, que informou que a Secretaria do Tesouro Nacional, diante das alterações apresentadas, manifestou-se de forma favorável, com ressalvas, à aprovação do Plano, assim como o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro manteve a sua posição original, favorável, com ressalvas.

Contudo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional manteve o seu entendimento segundo o qual a legislação estadual apresentada não teria atendido ao disposto na Lei Complementar nº 159/2017, opinando, portanto, de forma desfavorável à aprovação do Plano.

O Estado do Rio de Janeiro, dessa forma, requereu a alteração do objeto processual da Ação Cível Originária nº 3.457, incluindo a eventual negativa de homologação do Plano de Recuperação Fiscal. Posteriormente, na nova rodada de negociações presidida pelo Ministro Relator Dias Toffoli, a União e o Estado do Rio de Janeiro formalizaram uma solução amigável, com a homologação judicial do novo plano de recuperação fluminense, na forma do DOU de 22 de junho de 2022.¹²

3. A interpretação constitucional conferida pelo Supremo Tribunal Federal aos dispositivos legais das Leis Complementares nºs. 159/2017 e 178/2021.

Antes de ingressar no mérito da consulta, é necessário realizar uma breve digressão acerca da interpretação que o Pretório Excelso tem conferido às regras dispostas nas Leis Complementares nºs. 159/2017 e 178/2021.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizaram, em conjunto, a ADI nº 6.930 visando impugnar trechos da Lei Complementar nº 178/2021, que instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal e

¹² Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16748>. Acesso em: 06.06.2023.



alterou, entre outras normas, a Lei Complementar nº 159/2017 e a Lei Complementar nº 101/2000.

Para tanto, a AMB e a CONAMP aduziram, em apertada síntese, as seguintes violações ao Texto Constitucional:

- a) a alteração do limite de gastos com pessoal pelo § 7º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), introduzido pela Lei Complementar nº 178/2021, teria ofendido os princípios constitucionais da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da Constituição Federal), da segurança jurídica (art. 5º da Constituição Federal), da autonomia financeira do Poder Judiciário (art. 99 da Constituição Federal), da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal) e da intranscendência subjetiva das sanções financeiras;
- b) a apuração da despesa com pessoal com base na remuneração bruta do servidor, sem qualquer redução ou retenção, inserida no § 3º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), introduzido pela Lei Complementar nº 178/2021, teria violado os princípios constitucionais da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da Constituição Federal) e da segurança jurídica (art. 5º da Constituição Federal);
- c) as vedações à realização de concursos públicos para reposições de cargos vagos e à reposição de cargos efetivos ou vitalícios vagos, previstas nos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, com redação atribuída pela Lei Complementar nº 178/2021, teriam infringido os princípios constitucionais da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal), da autonomia do Judiciário (art. 99 da Constituição Federal) e do Ministério Público (§ 2º do art. 127 da Constituição Federal), do pacto federativo (art. 18 da Constituição Federal), da continuidade administrativa (art. 37, VII, da Constituição Federal), além da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), bem como o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal);



- d) a autorização para o Ministro da Economia promover a alteração das normas de contabilidade e da metodologia de classificação da capacidade de pagamento dos Estados, nos moldes do art. 1º, § 8º, c/c art. 3º, § 2º, ambos da Lei Complementar nº 178/2021, e, do art. 3º, § 4º, da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021, teria violado o princípio constitucional do pacto federativo (arts. 18 e 23 da Constituição Federal);
- e) a limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, com base no art. 2º, § 1º, V da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021, e, no art. 15, *caput* e parágrafos do Decreto nº 10.681/2021, teria ofendido os princípios constitucionais do pacto federativo (art. 18 da Constituição Federal), da autonomia dos Estados (art. 25 da Constituição Federal) e da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º, da Constituição Federal), diante da vinculação de despesas públicas a indexador editado pela União;
- f) a gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo, prevista no art. 2º, § 1º, VII, da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021, feriria autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 99, *caput* e § 2º do art. 127, da Constituição Federal), além do princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal);
- g) a vedação à compensação entre poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, preceituada no inciso II do § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, introduzido pela Lei Complementar nº 178/2021, ofenderia os princípios constitucionais da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da Constituição Federal), da autonomia estadual (art. 25 da Constituição Federal) e da continuidade administrativa (art. 37, VII e § 6º, da Constituição Federal); e

100



h) a previsão de imposição de multa ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, preconizada no art. 7º-C, § 3º, da Lei Complementar nº 159/2017, incluído pela Lei Complementar nº 178/2021, violaria o princípio constitucional da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), a independência do Ministério Público, além da vedação prevista no art. 167, VI, da Constituição Federal.

Sobreveio a decisão cautelar na ADI nº 6.930, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que examinou, em cognição sumária, a constitucionalidade dos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, de onde se extrai a vedação à reposição de cargos vagos, após sua modificação pela Lei Complementar nº 178/2021. De acordo com o magistrado:

“Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Regime de Recuperação Fiscal. Concurso público. Fundos públicos especiais.

(...)

11. A LC nº 159/2017, com as alterações promovidas pela LC nº 178/2021, faculta a admissão ou a contratação de pessoal apenas nas seguintes hipóteses: (i) reposição de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa (art. 8º, IV, a); (ii) contratação temporária (art. 8º, IV, b); e (iii) ressalvas ou compensações expressamente previstas no Plano de Recuperação Fiscal em vigor (art. 8º, § 2º). As autoras contestam, na inicial, a proibição de reposição até mesmo de vacâncias. Aduzem que essa vedação teria violado os princípios da proporcionalidade, da separação dos Poderes, da autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, do pacto federativo, da continuidade administrativa, da eficiência, bem como do acesso à justiça. Asseveram, nesse sentido, que o suprimento da carência de pessoal do Judiciário ou do Ministério Público ficaria ao alvedrio de órgão do Poder Executivo federal. Isso seria, a seu ver,



devastador para a prestação jurisdicional e para a atuação do Ministério Público.

12. O tema é, de fato, sensível. Parece inquestionável que o legislador nacional pode, em regra, limitar a admissão de pessoal por entes federados em recuperação fiscal, visto que um dos problemas crônicos da federação brasileira consiste no controle das despesas públicas com pessoal. A grande questão é saber em que medida a União pode impor limitações dessa natureza, especialmente diante da intangibilidade do pacto federativo e da necessária harmonia das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (v. ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.05.2015).

13. A submissão da reposição de vacâncias à autorização no Plano de Recuperação Fiscal, ato administrativo complexo que demanda anuência do Ministro de Estado de Economia, pareceres prévios da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, além de autorização final do Presidente da República (arts. 4º-A e 5º, da LC nº 159/2021, com a redação conferida pela LC nº 178/2021), parece afrontar, em juízo preliminar, a autonomia dos Estados e Municípios e o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso, além de interferir diretamente na continuidade administrativa dos serviços públicos estaduais e municipais.

(...)

16. A execução de um plano de austeridade fiscal deve assegurar a continuidade administrativa dos entes anuentes e impedir a precariedade dos serviços públicos. Como destacado em decisão do eminente Min. Luiz Fux, na ACO 2.981, “a continuidade administrativa princípio constitucional implícito ao art. 37, VII e § 6º, da Carta Magna, os quais asseguram a permanência dos serviços do Estado mesmo em caso de greves severas”. Naquela ocasião, Sua Excelência ressaltou, ainda, que o cidadão, já onerado com carga tributária elevada, não pode ser penalizado com “a completa



falência dos serviços de que necessita”. E, de fato, limitar até mesmo o provimento de cargos vacantes em serviços públicos como saúde, educação, segurança pública, assistência social, funções essenciais à Justiça e outros, atingirá precisamente a parcela da população que mais depende desses serviços: os mais pobres.

17. Além disso, a regulamentação ora impugnada parece não atender ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de proibição do excesso. Uma lei será inconstitucional, por violar esse princípio, quando houver outras medidas legislativas menos lesivas ao alcance de suas finalidades. A vedação, pela LC nº 178/2021, da reposição de cargos vagos pelos Estados e Municípios em recuperação fiscal tem como propósito controlar os gastos públicos com pessoal. Sem embargo, a nova regulação da matéria incrementou, em vários pontos, o teto de gastos com pessoal. Ademais, a LC nº 159/2017 veda (i) a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (art. 8º, II); (ii) a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (art. 8º, III); e (iii) a realização de concurso público (art. 8º, V). Nessa conjuntura, impedir, como regra geral, a renovação de cargos vagos viola o princípio da proporcionalidade e configura excesso no exercício do poder de conformação legislativa.

(...)

19. Por fim, um importante alerta: a possibilidade de reposição de vacâncias não significa autorização automática à admissão de pessoal pelos órgãos e entidades dos Estados e Municípios que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal. Não há direito adquirido ao preenchimento integral do plano de cargos de eventual carreira pública. Por conseguinte, a realização de concurso público e o provimento de cargos públicos dependerão do preenchimento dos requisitos legais usuais: autorização da autoridade estadual ou municipal competente, avaliação das prioridades do ente político e existência de viabilidade orçamentária na admissão, tendo como norte a



continuidade dos serviços públicos essenciais.

(...)

25. Diante do exposto, defiro a cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição (i) ao art. 8º, IV e V, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, para autorizar a reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído por aquele diploma normativo; e (ii) ao art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, de modo a excluir do teto de gastos os investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais.” (Grifo nosso).¹³

Cumpre destacar que o feito foi pautado em sessão virtual do Plenário da Corte realizada entre os dias 10 e 17 de dezembro de 2021, ocasião em que o Ministro Relator lançou voto confirmando os termos da cautelar deferida, no que foi acompanhado pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Carmen Lúcia e Edson Fachin, com a suspensão do julgamento, na sequência, em razão de pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

Extraí-se, assim, que o referido provimento judicial conferiu interpretação conforme a Constituição aos incisos IV e V do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, com a redação atribuída pela Lei Complementar nº 178/2021, fundada nos princípios da autonomia dos entes subnacionais, da continuidade do serviço público e da proporcionalidade, confirmando que a reposição de cargos vagos, bem como os procedimentos administrativos destinados a essa finalidade, não estão inseridos nas vedações impostas pelo NRRF.

Por outro lado, cabe destacar que a União tem aduzido que o NRRF não fere os preceitos de separação entre os poderes, nem de autonomia federativa, pois a adesão ao regime é voluntária e envolve a ação de todos os Poderes do Estado (art. 3º, V, da Lei Complementar nº 159/2017, com a redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021), na

¹³ STF, ADI 6.930 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe-236 30.11.2021.



medida em que pressupõe a aprovação de lei autorizativa por parte da Assembleia Legislativa estadual, bem como a permanência no regime também é voluntária (art. 12, III, da Lei Complementar nº 159/2017).

A esse respeito, são válidos os apontamentos apresentados pelo Ministro Luiz Fux na concessão da extensão da liminar, nos autos da ACO nº 2.981/RJ, para deferir o pedido de manutenção do Estado do Rio de Janeiro no RRF, ressaltando a importância da aplicação de regime jurídico diferenciado ao ente subnacional, sob pena de colapso no funcionamento da máquina pública. Confira-se:

“Sendo assim, persiste a necessidade de assegurar a continuidade administrativa do Estado do Rio de Janeiro para possibilitar a consecução de um plano que viabilize a sobrevivência do governo estadual. Note-se que a continuidade administrativa é princípio constitucional implícito ao art. 37, VII e § 6º, da Carta Magna, os quais asseguram a permanência dos serviços do Estado mesmo em caso de greves severas. Não pode o cidadão fluminense, já onerado com carga tributária de altíssima magnitude, ser penalizado com a completa falência dos serviços de que necessita.

Renovo o argumento de que as consequências catastróficas da inação judicial legitimam a intervenção do Judiciário em temática primordialmente política. (...)

Nessa linha, a autocontenção do Judiciário representaria, no caso em tela, verdadeira sentença de falência para o Estado do Rio de Janeiro. Atingido o quadro de shutdown, resta evidente que não haverá recursos para o cumprimento de diversas obrigações do ente menor insculpidas no art. 34 da Constituição, autorizando, em tese, a intervenção federal, seja para reorganizar as finanças da unidade da Federação em ruína administrativa, seja para assegurar a observância de princípios constitucionais sensíveis. De uma forma ou de outra, portanto, a responsabilidade recairá sobre os ombros da União Federal. Essa opção, contudo, é acompanhada da desastrosa consequência de impedimento da promulgação de emendas constitucionais



durante a vigência da intervenção, *ex vi* do art. 60, § 1º, da Carta Magna, obstando importantes reformas para a retomada do crescimento econômico do país.” (Grifo nosso).¹⁴

Inferre-se, dessa forma, que não existe verdadeira “voluntariedade” de adesão ao NRRF, por uma simples razão: a situação de hipossuficiência financeira dos entes federados perante a União. Tanto é assim que o Pretório Excelso tem flexibilizado o requisito de prévia autorização legislativa para o ingresso no regime diferenciado, conforme sinaliza a Ministro Relator Kassio Nunes na medida cautelar na ADPF nº 983/MG:

“ 1. O Governador do Estado de Minas Gerais ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, contra apontada omissão da Assembleia Legislativa estadual em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, por meio do qual se pretende seja autorizado o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que implicaria afronta aos preceitos fundamentais alusivos ao federalismo cooperativo, à autonomia e sustentabilidade fiscal do ente e à promoção dos direitos sociais.

(...)

Os Poderes do Estado de Minas Gerais vêm se mantendo incapazes de superar o quadro objetivo de colapso fiscal. Parece haver verdadeira falta de vontade e motivação política, bem como de harmonia em prol do bem comum e da concretização dos direitos básicos da coletividade, enquanto os bloqueios políticos e institucionais se traduzem em barreiras à efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

(...)

Tendo em conta que, nos termos do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021, do pedido de adesão do Estado ao RRF deve

¹⁴ STF, ACO 2981 TA/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe-130 19.06.2017.

100



constar a lei – em sentido formal e material – que autoriza a adesão, a fim de cumprir-se o princípio republicano e firmar-se o diálogo interpotencial quanto às necessidades e às escolhas do poder público, é necessário suprir a omissão legislativa que tem inviabilizado o relacionamento dos dois Poderes estaduais.

Não compete ao Supremo determinar o deferimento do pedido de adesão; trata-se de atribuição legalmente conferida ao Ministério da Economia. Nesse sentido, **é prudente a implementação parcial da tutela de urgência, de modo a reconhecer-se tanto a persistente apatia e omissão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019 quanto o estado de bloqueio institucional que se instaurou, relativamente ao tema da adesão do ente ao RRF, entre os Poderes Legislativo e Executivo de Minas Gerais, de forma a possibilitar-se o desbloqueio da comunicação e diálogo institucional e incentivar-se a adoção de providências em prol da sustentabilidade fiscal do Estado.**

Com esse remédio constitucional pretende-se oferecer incentivo a que se continue a perseguir os instrumentos de responsabilidade fiscal impostos pela Lei Complementar n. 159/2017, concedendo-se o suficiente para que o Estado, mediante atuação harmoniosa entre os Poderes, prossiga a passos próprios nos trilhos da recuperação da saúde fiscal, com a consequente colocação em prática do Plano de Recuperação, a ser trabalhado conjuntamente com a União.

Firme na jurisprudência desta Corte, eis a tônica da intervenção judicial em contextos de disfuncionalidade democrática: promover o desbloqueio institucional e o movimento das engrenagens políticas, pacificando conflitos, mediante incentivos efetivos para que os atores políticos adiram dialogicamente às suas competências constitucionais outrora negligenciadas. **Do exposto, defiro, em parte, a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para: (i) reconhecer a omissão da Assembleia Legislativa de**



Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, bem assim o estado de bloqueio institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo daquele Estado quanto ao tema da adesão ao RRF; (ii) suprimindo a inércia da Casa Legislativa, considerar atendido o requisito do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021; e (iii) possibilitar que o Estado de Minas Gerais, se ainda conveniente, prossiga na adoção das providências legais e administrativas, com vistas a formalizar pedido de adesão ao RRF, cujo deferimento ou indeferimento decorrerá da competência do Ministério da Economia (Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, arts. 3º, 4º e 4º-A).” (Grifo nosso).¹⁵

Estabelecidas as premissas acima, o parecer passa a analisar o cerne da consulta, qual seja, a viabilidade jurídica do reajuste de auxílios e/ou outras verbas de natureza indenizatória, notadamente “auxílio-saúde”, “auxílio-transporte” e “auxílio-alimentação” para os membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em razão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

4. Regime jurídico remuneratório dos membros do Ministério Público: percepção de verbas indenizatórias e a deslegalização implementada pelo art. 86 da Lei Complementar nº 106/2003.

O regime atual de subsídios, como forma de remuneração de determinados servidores públicos, foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o art. 39, § 4.º, da Constituição Federal para dispor:

¹⁵ STF, ADPF 983 MC/MG, Rel. Min. Nunes Marques, DJe-131 04.07.2022.



“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.

(...)

§ 4º 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, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

Nesses termos, o agente público remunerado mediante subsídio não pode perceber, pelo exercício regular das funções atinentes ao cargo que ocupa, nenhuma parcela remuneratória adicional, nos termos do mencionado art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Esse regime remuneratório é de aplicação obrigatória aos membros do Ministério Público, conforme se depreende do disposto no art. 128, §5º, I, “c”, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

(...)

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I” (Grifo nosso).



A instituição do regime de subsídio por meio de pagamento da parcela única, sem adicionais (vantagens), tem por objetivo garantir maior transparência e controle dos gastos públicos com pessoal.¹⁶

Não obstante a louvável pretensão constitucional, certo é que o pagamento de subsídio não será realizado, necessariamente, em “parcela única”, tendo em vista duas razões:

a) o art. 39, § 3.º, Constituição Federal determina a aplicação de diversos direitos trabalhistas (ex.: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família) aos servidores ocupantes de cargo público, sem qualquer distinção em relação ao respectivo sistema de remuneração, razão pela qual deve ser reconhecida a aplicação dessa norma aos servidores que recebam subsídios;¹⁷

b) independentemente de previsão expressa na Constituição Federal, deve ser reconhecido o direito ao pagamento de verbas indenizatórias, juntamente com a parcela única, aos servidores que recebem subsídios, pois, caso contrário, o servidor sofreria danos irreparáveis pelo simples exercício da função.

Com base no último fundamento acima, admite a cumulação dos subsídios e das verbas pecuniárias derivadas do desempenho extraordinário de funções pelo agente público ou decorrentes de uma situação gravosa que ele deva suportar a bem do interesse público. Nesse

¹⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 834.

¹⁷ Nesse sentido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA E ABSTRATA DE PARTE DA PRETENSÃO. **QUESTIONAMENTO ESPECÍFICO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES REMUNERADOS POR SUBSÍDIO**. CONHECIMENTO PARCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. FUNÇÕES EXTRAORDINÁRIAS OU EM CONDIÇÕES DIFERENCIADAS. GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (GDE). POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. COMPATIBILIDADE COM O ARTIGO 39, §§ 4º e 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA ADI” (Grifo nosso. STF, ADI 4.941/AL, Plenário, Rel. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe-024 07.02.2020). Mencione-se, também, o Tema 484 da Tese de Repercussão Geral do STF: “2) O art. 39, § 4.º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário”.

102



sentido, confira-se o entendimento de José Afonso da Silva:

“A proibição expressa de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória reforça o repúdio ao conceito tradicional e elimina o vício de fragmentar a remuneração com múltiplos penduricalhos, que desfiguram o sistema retributivo do agente público, gerando desigualdades e injustiças. **Mas o conceito de "parcela única" só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufera outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignadas em normas constitucionais**” (Grifo nosso).¹⁸

Além disso, o art. 37, § 11, da Constituição Federal, incluído pela EC nº 47/2005, dispõe que “não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”

Ressalte-se, outrossim, que a Lei nº 8.625/1993, que “institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências”, autoriza, em seu art. 50, XII, a outorga aos membros do Ministério Público de outras verbas além das expressamente enumeradas em tal dispositivo, desde que haja previsão legal nesse sentido. Confira-se:

“Art. 50. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas, a membro do Ministério Público, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

- I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;
- II - auxílio-moradia, nas Comarcas em que não haja residência oficial condigna para o membro do Ministério Público;
- III - salário-família;
- IV - diárias;
- V - verba de representação de Ministério Público;

¹⁸ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 7ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010, p. 360.



- VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral, equivalente àquela devida ao Magistrado ante o qual officiar;
- VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas em que não haja Junta de Conciliação e Julgamento;
- VIII - gratificação adicional por ano de serviço, incidente sobre o vencimento básico e a verba de representação, observado o disposto no § 3º deste artigo e no inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal;
- IX - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei ou em ato do Procurador-Geral de Justiça;
- X - gratificação pelo exercício cumulativo de cargos ou funções;
- XI - verba de representação pelo exercício de cargos de direção ou de confiança junto aos órgãos da Administração Superior;
- XII - outras vantagens previstas em lei, inclusive as concedidas aos servidores públicos em geral.” (Grifo nosso).**

Ao tratar da matéria, o Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício de sua competência constitucional para supervisionar a atuação administrativa da instituição, editou a Resolução nº 9, de 21 de junho de 2006, por meio da qual disciplinou a política remuneratória dos membros do Ministério Público e relacionou as parcelas indenizatórias suscetíveis de percepção cumulada com o subsídio:

“Art. 6º. Estão sujeitas ao teto constitucional todas as parcelas remuneratórias, inclusive as vantagens pessoais, exceto as seguintes verbas:

I – de caráter indenizatório:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-alimentação;
- c) auxílio-moradia;
- d) diárias;
- e) auxílio-funeral;
- f) indenização de férias não gozadas;



- g) indenização de transporte;
- h) licença-prêmio convertida em pecúnia;
- i) outras parcelas indenizatórias previstas em lei.”

A Lei Complementar nº 106, de 3 de janeiro de 2003, do Estado do Rio de Janeiro, conferiu aos membros do Ministério Público daquela unidade federativa a percepção de verbas indenizatórias:

“Art. 86. A indenização de transporte, a bolsa de estudo de caráter indenizatório, o auxílio pré-escolar, o auxílio-alimentação e a aquisição de obras jurídicas destinadas ao aprimoramento intelectual dos membros do Ministério Público serão disciplinados em resolução do Procurador-Geral de Justiça. (Redação alterada pela Lei Complementar nº 113/2006.)

Parágrafo único – As obras jurídicas destinadas ao aprimoramento intelectual dos membros do Ministério Público serão adquiridas, única e exclusivamente, para compor o acervo bibliotecário da Instituição. (Acrescentado pela Lei Complementar nº 116/2007)

(...)

Art. 91 - Além dos vencimentos, são asseguradas as seguintes vantagens aos membros do Ministério Público:

I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;

II - auxílio-moradia, nas sedes de órgãos de execução onde não houver residência oficial condigna para o membro do Ministério Público;

(...)

IV - diárias;

(...)

XIV - demais vantagens previstas em lei, inclusive as concedidas aos servidores públicos em geral.”

Os auxílios previstos na Lei nº 8.625/93, na Resolução nº 09/2006 do CNMP e na Lei



Complementar estadual nº 106/2003 não possuem caráter remuneratório, não se tratando de vencimento, nem de vantagem. Tais benefícios possuem a natureza jurídica de indenização, interessando ao Poder Público o custeio dessas verbas de modo a garantir que os agentes estejam em plenas condições de desempenhar suas funções corretamente.

Dessa forma, auxílios de natureza indenizatória são utilidades concedidas em favor do serviço público como um todo, não se comparando às verbas eminentemente remuneratórias que são pagas em função de um serviço prestado pelo trabalhador, com o escopo de integrar o seu patrimônio. Ou seja, as verbas indenizatórias são destinadas a compensar o gasto realizado pelo servidor no intuito de viabilizar o seu trabalho para a Administração Pública. A esse respeito, confirmam-se as palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

“Dependendo do estatuto funcional, outras vantagens podem ser previstas, como é o caso de abonos, prêmios, verbas de representação, parcelas compensatórias, direito pessoal e outras da mesma natureza. Todas essas têm caráter remuneratório, ou seja, incluem-se entre os ganhos do servidor. **Tais parcelas, conquanto indiquem vantagem pecuniária, não se confundem com aquelas que espelham natureza indenizatória, servindo para compensar gastos efetuados pelo servidor. Como exemplos, o auxílio-transporte, a ajuda de custo para mudança, o auxílio-alimentação, as diárias e outras vantagens similares.** Como não constituem propriamente rendimentos, sobre elas não podem incidir o imposto de renda nem a contribuição previdenciária” (Grifo nosso).¹⁹

Em igual sentido, a clássica lição de Hely Lopes Meirelles:

“Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 772-773.



indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; diárias – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; auxílio-transporte – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa. **Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória.** Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade” (Grifo nosso).²⁰

Na mesma linha, Maria Sylvia Zannella Di Pietro aponta:

“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” (Grifo nosso).²¹

Assim, por exemplo, a ajuda de custo consiste em auxílio pecuniário perceptível pelo agente que porventura tenha que mudar de domicílio em caráter permanente em razão de interesse da Administração, com o intuito de compensar as despesas de instalação do agente.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 34 ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 504.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 699



Outrossim, o auxílio-alimentação tem por objetivo indenizar as despesas do trabalhador com refeições, durante o período trabalhado, caso não haja, na unidade em que lotado, fornecimento de alimentação. Aplica-se a mesma lógica aos demais auxílios.

Inferre-se, desse modo, que as parcelas de caráter indenizatório estão excluídas do conceito de remuneração, assim previstas em lei, as quais não são incorporáveis (seja à remuneração da atividade, seja aos proventos de inatividade).

Saliente-se que o art. 86 da Lei Complementar nº 106/2003 promoveu verdadeira deslegalização da disciplina da indenização de transporte, da bolsa de estudo de caráter indenizatório, do auxílio pré-escolar, do auxílio-alimentação e da aquisição de obras jurídicas destinadas ao aprimoramento intelectual dos membros do Ministério Público.

O fenômeno da deslegalização, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto,²² decorre das limitações do Poder Legislativo em acompanhar a evolução social em virtude dos entraves morais e políticos travados no Parlamento. O dinamismo do mundo atual não só recomenda, como exige a deslegalização, em razão da denominada “crise da lei”. Assim, o Legislador poderia retirar matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-se ao domínio do regulamento (*domaine de l’ordonnance*).

De forma semelhante, Diogo Freitas do Amaral, ensina que “a deslegalização consiste na retracção do domínio da lei, ampliando o espaço aberto a fontes infralegislativas nomeadamente os regulamentos.”²³

Assim, pela lógica da deslegalização, a disciplina (não se trata de instituição) dos auxílios definidos no art. 86 da Lei Complementar nº 106/2003 foi transferida para o domínio dos atos infralegais atribuídos ao Procurador-Geral de Justiça.

Fixada a legitimidade da disciplina dos auxílios dos membros do Ministério Público pelo Procurador-Geral de Justiça, o tópico seguinte abordará a viabilidade de revisão anual dos auxílios indenizatórios concedidos aos membros do Ministério Público, mesmo no âmbito do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Muito embora desenhada com esteio no Direito Regulatório, não há razão lógica, prática ou jurídica, para que a deslegalização não se difunda na Administração Pública.

²³ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. V. 2, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 180-181.



5. A viabilidade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos no âmbito do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro e a sua incidência na revisão dos auxílios do Ministério Público.

O art. 37, X, da Constituição Federal, alterado pela EC 19/1998, estabelece que a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 39, § 4º, do texto constitucional, devem ser efetivados por lei, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Transcreva-se o referido dispositivo constitucional:

“Art. 37. (...)

(...)

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”.

Na esteira do texto constitucional federal, o art. 77, XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe:

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)

XII - à revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;”



A partir da interpretação sistemática dos citados dispositivos constitucionais, é possível extrair da ordem jurídica dois institutos que tratam da modificação da remuneração dos agentes públicos: a revisão (ou revisão geral) e o reajuste (ou revisão específica).

De um lado, a revisão (ou revisão geral) objetiva mera recomposição do poder aquisitivo dos vencimentos, com fundamento na irredutibilidade remuneratória e no princípio da isonomia, sendo, portanto, destinada à generalidade dos agentes públicos, uma vez que todos estão igualmente sujeitos à depreciação da moeda.

De outro lado, o reajuste (ou revisão específica) tem a finalidade de conferir elevação real nos vencimentos e se funda na necessidade de adequação da remuneração de determinados servidores à realidade de suas responsabilidades, atribuições e do mercado de trabalho.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles asseverava:

“Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos. A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal.” (Grifo nosso).²⁴

De igual forma, a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, em seara acadêmica, leciona:

“A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 34 ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 490.



examinar de novo o *quantum* da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende guardar correspondência com o ganho do agente público. Revê-se a remuneração para fazer a leitura financeira do seu valor intrínseco, enquanto se reajusta para modificar o vencimento, subsídio ou outra espécie remuneratória ao valor extrínseco correspondente ao padrão devido pelo exercício do cargo, função ou emprego. Pela revisão se corrige o valor monetário que corresponde ao valor remuneratório adotado, enquanto que pelo reajuste se modifica o valor considerado devido pela modificação do próprio padrão quantificado. **Como a revisão não importa em aumento mas em manutenção do valor monetário correspondente ao quantum devido, fixou-se a sua característica de generalidade, quer dizer, atingido todo o universo de servidores públicos.”** (Grifo nosso).²⁵

Não é outra a opinião de José dos Santos Carvalho Filho que, ao comentar o art. 37, X, da Constituição Federal, afirma:

“Vale a pena observar, a propósito, que o dispositivo trata da revisão geral, que, no entanto, não se confunde com a revisão específica. Aquela encerra a revisão para todo o quadro funcional e, normalmente, tem como fundamento a perda do poder aquisitivo da moeda. A revisão específica, entretanto, alcança tão somente determinada categoria funcional, sendo fundada, teoricamente, na necessidade de adequar a remuneração às condições praticadas no Mercado.” (Grifo nosso).²⁶

Igualmente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro demonstra que a revisão anual da

²⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 323.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao art. 37 da Constituição Federal. MORAES, Alexandre de [et al.]. *Constituição Federal Comentada*, Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 531.



remuneração e do subsídio representa verdadeiro “direito” dos servidores públicos e não impede outras revisões específicas:

“Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em cada esfera de governo). **A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos.** Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios.” (Grifo nosso).²⁷

O Pretório Excelso reconhece, em diversos precedentes, a distinção ontológica entre a revisão e o reajuste (ou revisão específica) de vencimentos e subsídios, conforme demonstrado abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. CONCESSÃO, A PAR DE ÍNDICE GERAL DE CORREÇÃO SALARIAL PARA TODAS AS CARREIRAS ESTATUTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO, DE ÍNDICE COMPLEMENTAR VARIÁVEL, CONSIDERADA A INCIDÊNCIA DO IPCA DESDE A DATA DA CONSOLIDAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA OU DE REESTRUTURAÇÃO DAS TABELAS DE VENCIMENTOS. VALIDADE. POSSIBILIDADE DE DESCONTO DOS REAJUSTES SETORIAIS POR OCASIÃO DA REVISÃO GERAL DA

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 702.



REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DOS ARTIGOS 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. A revisão geral anual da remuneração e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos, cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo (artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal), deve se dar na mesma data para todos e sem distinção de índices (artigo 37, X, da Constituição Federal).

2. O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.

3. A revisão geral anual sem distinção de índices não impede que determinadas categorias recebam efetivamente revisão diferenciada de outras, caso essa diferenciação reflita reajustes anteriores, de forma a evitar o desvirtuamento dos reajustes setoriais e a necessidade de redução do índice de revisão, em prejuízo das categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento salarial. Precedente: ADI 2.726, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 29/8/2003.

4. O artigo 1º da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná concedeu índice geral de revisão salarial no percentual de 3,14% (três vírgula quatorze por cento) para todas as carreiras estatutárias do Poder Executivo estadual, ao passo que o artigo 2º da referida Lei, ora impugnado, concedeu índice complementar variável, considerada a incidência do IPCA desde a data da consolidação dos planos de carreira ou de reestruturação das tabelas de



vencimentos.

5. A consideração dos reajustes setoriais anteriores, de forma a fixar patamar equânime de revisão geral das remunerações de todos os servidores, não contraria a *ratio* do disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal.

6. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014.

5. *In casu*, a presente ação direta carece de objeto quanto aos artigos 5º e 9º, parte final, da Lei 15.512/2007 do Estado do Paraná, que se referem ao exercício fiscal pretérito de 2007, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial.

6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgado improcedente o pedido.” (Grifo nosso).²⁸

“A Corte de origem deixou consignado que a Lei local nº 6.004/90 introduziu reajuste de vencimentos. **Se de um lado é possível ao Estado conceder aumentos setorizados, de outro conflita com a Carta a outorga de reajuste que não alcance todo o quadro funcional.** Sendo o Direito uma ciência, os institutos, expressões e vocábulos possuem sentido próprio, descabendo aqui confundi-los. **O aumento atrai, necessariamente, um plus, enquanto o reajuste visa tão-somente à reposição do poder aquisitivo.** Além de, no acórdão, aludir-se a reajuste, tal como estabelecido na Lei em comento, tem-se ainda a notoriedade do fato de os vencimentos em geral dos servidores públicos virem, de há muito, em descompasso com a inflação. Ora, se assim o é, exsurge que a decisão atacada conflita com o

²⁸ STF, ADI 3.968/PR, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe-282 18.12.2019.



princípio isonômico, cuja ênfase decorre da circunstância de estar previsto em vários preceitos constitucionais, entre os quais cabe citar, pela especificidade, o inciso X do artigo 37 e o § 1º do artigo 39. **Em se tratando de reajuste e, portanto, de revisão, o caráter linear deve ser observado, não podendo haver distinções relativamente à gama de servidores públicos.** (...) As premissas do acórdão são conducentes a concluir-se que a Lei nº 6.004/90 encerrou, em si, revisão remuneratória, e esta há de ser geral, a teor do disposto na Carta Maior.” (Grifo nosso).²⁹

“Entendo que em matéria de remuneração há apenas duas categorias ou dois institutos. **Ou o instituto é da revisão, a implicar mera reposição do Poder aquisitivo da moeda, por isso que a Constituição no inciso X do artigo 37 fala de índices e datas absolutamente uniformes, iguais; ou, não sendo revisão, será reajuste – que eu tenho como sinônimo de aumento. Então, de um lado, temos ou revisão, que não é aumento, é mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, ou então, aumento.** Mesmo que a lei chame de reajuste, entendo que é um aumento. Aí, sim, há uma elevação na expressão monetária do vencimento mais do que nominal e, sim, real. Aumento tem a ver com densificação no plano real, no plano material do padrão remuneratório do servidor; revisão, não. Com ela se dá uma alteração nominal no padrão remuneratório do servidor, mas sem um ganho real.” (Grifo nosso).³⁰

Em respeito a axiologia constitucional do instituto da revisão geral anual (preservação do valor dos vencimentos e subsídios em face de eventual perda do poder aquisitivo da moeda) e sua significativa distinção com o reajuste, o inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 expressamente a ressaltou da vedação do reajustamento da remuneração dos servidores:

²⁹ STF, 192.277/RN, Min. Rel. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 17.04.1998..

³⁰ STF, 3.599/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-101 14.09.2007.



“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, **ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal**” (Grifo nosso).

Por outro lado, o inciso VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, que trata das verbas indenizatórias, não vedou a sua revisão ou recomposição em decorrência da perda inflacionária. Veja-se:

“Art. 8º

(...)

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

Aliás, essas são as conclusões do Parecer SEI nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME.³¹

“17. Na hipótese do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a norma diz que são vedados aumento, reajuste, ou adequação de

³¹

Disponível em:
<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Trash/PARECER%20SEI%20%206_2019_CGJAN_GABIN_CONJURPDG_PGFN-ME.pdf>. Acesso em: 06.06.2023.



remuneração, estabelecendo-se apenas duas exceções: (i) cumprimento de sentença judicial transitada em julgado; (ii) o inciso X do art. 37 da CF.

18. Aqui, convém, desde logo, destacar que **apenas a revisão geral anual, uma vez que assegurada pela parte final do inciso X do art. 37 da CF, é uma modalidade de aumento legítima.**

19. **Por sua vez, sob pena de a norma proibir e permitir, simultaneamente, uma mesma conduta, os vocábulos “aumento”, “reajuste” e “adequação de remuneração” não podem significar o mesmo que revisão geral anual, que é uma modalidade de aumento que visa a recompor poder aquisitivo.** Neste ponto, parece nos que o legislador utilizou de expressões sinônimas (“aumento”, “reajuste” e “adequação”) para proibir uma mesma coisa.

20. De outra parte, **observa-se que o inciso VI do art. 8º apenas utiliza o termo majoração. Apesar disso, deve-se entender que “majoração” equivale a “aumento”, “reajuste”, “adequação de remuneração”, ou seja, são modalidades de aumento que se encontram no campo de vedação do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, pois incorrem em ilegítimo aumento de despesas e estão em contraposição à revisão geral anual, garantida pelo inciso X do art. 37 da Constituição Federal.”** (Grifo nosso).

É oportuno lembrar que a ressalva à revisão geral anual da vedação do reajustamento da remuneração dos servidores, contida no art. 8º, I, da Lei Complementar nº 159/2017 não representa novidade no ordenamento jurídico pátrio.

De forma similar, o art. 22, parágrafo único, I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) ressalva a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal da vedação da concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração dos servidores, quando a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) dos limites de gastos com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da LRF. Transcreva-se o art. 22, parágrafo único, I, da LRF:



“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição” (Grifo nosso).

As normas em comento confirmam a relevância da revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos, que deve ser implementada mesmo em situações de instabilidade fiscal dos Entes federados.

Embora o art. 37, X, da Constituição Federal se refira à remuneração e aos subsídios, a revisão geral anual deve ser aplicada, com maior razão, aos auxílios indenizatórios, uma vez que as verbas indenizatórias se relacionam à reparação ou à prevenção de um dano ao agente público para a prestação do serviço público, sem qualquer caráter contraprestacional propriamente dito.

A ausência do pagamento da verba indenizatória e a atualização dos respectivos valores ensejaria prejuízos aos servidores públicos e enriquecimento sem causa da Administração Pública. Aplica-se, na presente hipótese, o art. 884 do Código Civil que veda o enriquecimento sem causa nos seguintes termos: “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.”

Ora, a revisão prevista no art. 37, X, da Constituição Federal constitui garantia fundamental dos servidores públicos que, ao lado de outras garantias constitucionais, admite interpretação extensiva, mormente para evitar interpretações que acarretem enriquecimento sem causa da Administração Pública e prejuízos aos servidores pelo exercício rotineiro de



suas funções públicas.³²

Aqui, não se desconhece o entendimento do Supremo Tribunal Federal, firmado na tese com repercussão geral, no julgamento do Tema 624, que afirmou a ausência de competência do Poder Judiciário “para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção”.

Com efeito, na presente hipótese, a atualização dos auxílios dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro poderia ser realizada a partir da própria atualização do valor dos subsídios implementada pela Lei nº 14.521/2023 que estabeleceu:

“Art. 1º O subsídio mensal de Procurador-Geral da República, observado o disposto no art. 3º desta Lei, será de R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), implementado em parcelas sucessivas, não cumulativas, da seguinte forma:

I - R\$ 41.650,92 (quarenta e um mil seiscentos e cinquenta reais e noventa e dois centavos), a partir de 1º de abril de 2023;

II - R\$ 44.008,52 (quarenta e quatro mil e oito reais e cinquenta e dois centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

III - R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2025.”

Assim como a atualização dos valores dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal poderia ser aplicada automaticamente aos magistrados estaduais, como já reconhecido pelo Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 93, V, da Constituição Federal,³³

³² Luís Roberto Barroso sustenta que a interpretação extensiva representa um “alargamento do sentido da lei, pois este ultrapassa a expressão literal da norma”, e pode ser aplicada às “normas que assegurem direitos, estabelecem garantias e fixam prazos”. BARROSO, Luís Roberto. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 121-122.

³³ Constituição Federal: “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio



seria possível aplicar raciocínio semelhante no âmbito do Ministério Público, uma vez que o art. 129, § 4º, da Constituição Federal determina a observância, no que couber, do disposto no art. 93 do texto constitucional ao *Parquet*.

Desse modo, a atualização do valor do subsídio mensal do Procurador-Geral da República, prevista na Lei nº 14.521/2023, poderia ser aplicada, imediatamente, aos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Como argumento subsidiário, caso se entenda pela inaplicabilidade da atualização dos valores dos auxílios dos membros do Ministério Público, com fundamento na Lei nº 14.521/2023, seria aplicável na hipótese, ao menos, a legislação estadual que estabeleceu a revisão geral anual de todos os servidores estaduais.

Nesse contexto, o Estado do Rio de Janeiro garantiu a revisão anual da remuneração dos servidores públicos estaduais por meio da Lei estadual nº 9.952, de 04 de janeiro de 2023, que dispõe:

“Art. 1º - Fica concedida recomposição de 5,90% (cinco inteiros e noventa centésimos por cento) sobre a remuneração dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal, a contar de 1º de janeiro de 2023.”

Vale dizer: o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei estadual nº 9.952/2023, garantiu

mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º”. No Pedido de Providências 0006845-87.2014.2.00.0000, apresentado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), o Conselho Nacional de Justiça decidiu: “PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE ATO NORMATIVO DO CNJ. RESOLUÇÃO 13/2006. ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO VISANDO GARANTIR A EFICÁCIA MÁXIMA DA NORMA CONSTITUCIONAL DO ART. 93, V. FIXAÇÃO AUTOMÁTICA DO PISO REMUNERATÓRIO DA MAGISTRATURA ESTADUAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1.Natureza remuneratória nacional da magistratura brasileira. 2.Pedido julgado parcialmente procedente para propor a modificação da Resolução CNJ 13, de 21 de março de 2006, no sentido de acrescentar dispositivo que garanta aos membros da magistratura estadual o recebimento do mínimo constitucional, a título de subsídio, considerado o escalonamento vertical, a partir do valor do subsídio dos Ministros do STF, sempre que houver alteração deste.” Em seu voto, o Conselheiro Relator asseverou que “o não reajustamento automático do valor do subsídio da magistratura estadual, com inobservância da regra contida no inciso V, do art. 93, da Constituição Federal, compromete a natureza remuneratória nacional e uniforme da magistratura e pode gerar um passivo para o Estado, o qual terá de pagar as devidas diferenças de forma retroativa na hipótese de não cumprimento imediato do escalonamento vertical da remuneração dos Desembargadores, que decorre de mandamento constitucional e de autorização do Congresso Nacional por meio de lei”. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=54356>>. Acesso em: 06.06.2023.



a revisão anual da remuneração e dos subsídios de todos os servidores públicos, inclusive os membros do *Parquet*.

Nesse ponto, cabe destacar que a revisão geral anual, por compreender uma idêntica data e índices indistintos, deverá abranger a integralidade dos agentes públicos da unidade federativa. Ou seja, alcançará, sem qualquer disparidade, os servidores do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, bem como o Ministério Público e a Defensoria Pública. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o projeto legislativo da revisão anual:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. 3. **Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo.** 4. **Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade.** Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (Grifo nosso).³⁴

“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.

³⁴ STF, ADI 3.538/RS, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-204 17.08.2020.



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*.” (Grifo nosso).³⁵

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEIS 8.071/2018 E 8.072/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO REMUNERATÓRIO PARA RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. 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.

2. As Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 do Estado do Rio de Janeiro têm nítidos contornos de revisão geral dos vencimentos devidos aos servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, 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

³⁵ STF, ADI 3.539/RS, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe-250 18.11.2019.



remuneratório total, inclusive cargos em comissão e funções gratificadas. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

3. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (Grifo nosso).³⁶

Em consequência, a partir da legislação estadual que concede a revisão anual aos servidores estaduais, abre-se caminho para que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro implemente a revisão dos seus auxílios e outras verbas de natureza indenizatória, notadamente “auxílio-saúde”, “auxílio-transporte” e “auxílio-alimentação”, respeitado o percentual fixado na Lei estadual nº 9.952/2023.

Em suma, a revisão prevista no art. 37, X, da Constituição Federal deve abarcar não apenas a remuneração e os subsídios, mas, também, os auxílios e verbas indenizatórias, bem como a sua implementação é autorizada no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, na forma ressalvada no art. 8º, I e VI, da Lei Complementar nº 159/2017.

Acrescente-se, ainda, que o princípio da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos, constitui garantia fundamental, consagrada no art. 37, XV, da Constituição Federal e, no caso dos membros do Ministério Público, no art. 128, § 5º, I, “c”, da Constituição Federal, alterados pela EC 19/1998, que dispõem:

“Art. 37 (...)

(...)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)

Art. 128 (...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é

³⁶ STF, ADI 6.000/RJ, Min. Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe-224 15.10.2019.



facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

(...)

c) **irredutibilidade de subsídio**, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I". (Grifo nosso).

A respeito da irredutibilidade de subsídios para os membros do Ministério Público, Bernardo Gonçalves Fernandes sustenta:

“Irredutibilidade de subsídios: nos termos previstos constitucionalmente, é assegurado ao membro do Ministério Público a garantia da irredutibilidade de subsídios, visando garantir que os membros do Ministério Público exerçam suas funções e atribuições sem serem pressionados por indevidas diminuições remuneratórias.” (Grifo nosso).³⁷

O princípio da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos é tão relevante que deve ser respeitado mesmo na eventual mudança do regime jurídico, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas teses firmadas nos Temas 24 (Acórdão paradigma RE 563.708) e 41 (Acórdão paradigma RE 563.965), com Repercussão Geral:

Tema 24: “I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, é autoaplicável; II - Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de

³⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 11ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 1.611.



vencimentos.”

Tema 41: “I - Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos; II - A Lei complementar 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, consequentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.”

Assim como ocorre com o art. 37, X, da CRFB, os arts. 37, XV, e 128, § 5º, I, “c”, da Constituição Federal admitem interpretação extensiva, uma vez que constituem garantias fundamentais dos servidores públicos, de modo que a irredutibilidade alcance, também, os auxílios e verbas indenizatórias dos membros do Ministério Público, especialmente pela necessidade de garantir a proporcionalidade e a eficiência no desempenho das relevantes funções públicas.

A ausência de revisão dos valores percebidos pelos membros do Ministério Público acarretaria, por via oblíqua, a diminuição do valor real dos auxílios e, por consequência, prejuízos pelo exercício regular da função pública, contrariando a intenção constitucional de proteger a atualização dos valores percebidos pelos seus membros e, notadamente, de garantir a verdadeira independência da instituição.

Em conclusão, a partir da interpretação sistemática e teleológica da legislação aplicável ao caso, seria possível sustentar: a) a aplicação da atualização implementada pela Lei nº 14.521/2023 aos auxílios dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; ou b) subsidiariamente, a aplicação, por meio de ato do Procurador-Geral de Justiça, do índice da revisão geral anual, previsto na Lei estadual nº 9.952/2023, aos auxílios indenizatórios concedidos aos membros do Ministério Público, mesmo no âmbito do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro.



6. Compensações e ressalvas às vedações disciplinadas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

Além da possibilidade de aplicação do índice da revisão geral anual dos servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro aos auxílios dos membros do Ministério Público estadual, na forma admitida pelo art. 8º, I e VI, da Lei Complementar nº 159/2017, é possível retirar da legislação a possibilidade de concessão de reajuste aos referidos auxílios, desde que respeitadas as condições previstas na citada legislação complementar.

Nesse sentido, as vedações aplicadas ao Estado do Rio de Janeiro durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal poderão ser afastadas em outras duas situações, a saber: a) se o aumento da despesa for objeto de compensação, aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF); ou b) se estiverem ressalvadas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

As duas situações mencionadas acima são previstas no art. 8º, §§ 2º a 7º, da Lei Complementar nº 159/2017 que dispõe:

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser:

I - objeto de compensação; ou

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério



Público e na Defensoria Pública.

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 5º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

§ 6º Ressalva-se do disposto neste artigo a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal.

§ 7º Ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do disposto nos §§ 2º e 3º.” (Grifo nosso).

Ressalte-se que a Lei estadual nº 9.429, de 05 de outubro de 2021, alterou a Lei estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, que dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, e incluiu o art. 4º-A, que prevê expressamente em seu inciso V, a possibilidade de afastamento das vedações estabelecidas no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, mediante prévia compensação:

“Art. 4º-A - Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal a que se refere o artigo 1ºA da presente Lei, ficam vedadas a admissão ou a contratação de pessoal e a realização de concursos públicos, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - as reposições de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

II - as reposições de contratações temporárias, quando não for possível o provimento de cargos efetivos;

III - o provimento de cargos efetivos essenciais à continuidade dos serviços públicos, desde que expressamente previstos no Plano de Recuperação Fiscal homologado;

IV - o provimento de cargos efetivos em decorrência de vacância ocorrida a partir de 06 de setembro de 2017;



V - consoante a nova redação do artigo 8º, § 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17 dada pelo art. 4º da Lei Complementar Federal nº 181/21 as vedações previstas neste artigo poderão ser objeto de prévia compensação e poderão ser afastadas desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal;

VI - o Poder Executivo preverá nas condicionantes do Plano de Recuperação Fiscal o afastamento da vedação para realização de concurso público nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia e segurança”.
(Grifo nosso).

Acrescente-se, outrossim, que o Decreto federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, que regulamenta a Lei Complementar nº 159/2017, também dispõe acerca das medidas de compensação em seu art. 31, cujo teor transcreve-se a seguir:

“Art. 31. As vedações a que se refere o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, poderão ser compensadas na forma do disposto no § 2º do referido artigo, desde que a compensação financeira:

I - seja previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal;

II - acarrete impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

III - seja adotada no mesmo Poder ou órgão constitucionalmente autônomo.

§ 1º Fica vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 2º Considera-se aumento de despesa a prorrogação de despesa criada por prazo determinado.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica à violação com impacto financeiro considerado irrelevante, observadas as disposições do Plano de Recuperação Fiscal.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica aos atos praticados entre a data de



adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a data do ato de homologação do Plano de Recuperação Fiscal.” (Grifo nosso).

Em consequência, não há inviabilidade jurídica insuperável para o reajuste dos auxílios indenizatórios, mas, sim, a necessidade de serem elaboradas medidas de compensação para que o gasto superveniente atrelado ao pagamento desses auxílios tenha o seu impacto neutralizado mediante o corte de despesas em outra fonte de gasto, não cabendo a sua compatibilização com receitas de cunho eventuais.

É possível, portanto, deduzir que o pleito de reajuste de auxílios não representaria, em tese, ameaça ao Regime de Recuperação Fiscal, se a “majoração, reajuste ou adequação de auxílios” ocorrer a partir da adoção de medidas compensatórias, aprovadas pelo CSRRF, nos termos dos §§ 2º a 7º do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

Por derradeiro, cabe notar que o plano de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro dispõe que as atuais ressalvas às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 vigorarão pelo período de 02 (dois) exercícios financeiros. Veja-se:

“109. Neste momento, admite-se a inclusão de ressalvas ao art. 8º da Lei Complementar Federal nº 159, de 2021, apenas para atos que serão praticados nos dois primeiros exercícios de vigência do RRF. As ressalvas incluídas neste Plano estão resumidas abaixo. O detalhamento das ressalvas compõe o Anexo IV.”³⁸

Assim, decorrido esse prazo, deverá ocorrer a estipulação de novas ressalvas ao art. 8º, da Lei Complementar nº 159/2017, de modo a viabilizar a continuidade da prestação dos serviços públicos e, portanto, não colapsar a máquina administrativa do Estado do Rio de Janeiro. Nessa oportunidade, admitir-se-á a inclusão de novas exceções à majoração de despesas de pessoal, sejam remuneratórias ou indenizatórias.

38

Disponível em:
<<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AWCC42000028339>>.
Acesso em: 06.06.2023.



Aliás, essa possibilidade de inclusão de novas ressalvas às vedações contidas no art. 8º, da Lei Complementar nº 159/2017, após o período de 02 (dois) anos, foi expressamente admitida na manifestação da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais e Defesa de Prerrogativas, indicada nas respostas do Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça aos Ofícios nºs. 061 e 062 encaminhados pela AMPERJ.

Em sua análise, a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais e Defesa de Prerrogativas apontou que o plano de recuperação fiscal deve ser revisto e atualizado a cada 02 (dois) anos desde a sua vigência, “oportunidade que poderá ser aproveitada legitimamente para rediscussão das despesas a serem ressalvadas das vedações constantes da lei.”

Em síntese, além da aplicação do índice de revisão geral anual, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro poderá conceder reajustes aos auxílios dos seus membros em duas hipóteses, respeitadas as condições fixadas nos §§ 2º a 7º do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017: a) a concessão imediata do reajuste ou do aumento do valor dos auxílios deve ser compensada com a diminuição de outros gastos, na forma aprovada pelo CSRRE, ou b) a inclusão, ao final dos 02 (dois) anos de vigência do plano atual de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, de ressalvas que admitam o reajuste dos auxílios no Plano de Recuperação Fiscal.

7. Eventual discussão judicial e possibilidade de afastamento da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal.

Na eventual necessidade de propositura de ação judicial para implementação da revisão ou reajuste dos auxílios dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a partir dos argumentos apresentados anteriormente, é preciso destacar a inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal que prevê: “não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob



fundamento de isonomia.”

A referida Súmula Vinculante parte da premissa de que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo, suprimindo a competência privativa do Chefe do Executivo e a subsequente deliberação do Poder Legislativo, ambas exigidas em matéria de remuneração de servidores públicos.

A não incidência da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal decorre da distinção (*distinguishing*) entre os fatos submetidos à presente consulta e aqueles que justificaram a edição do verbete sumular.

Aliás, revela-se necessária a devida fundamentação para o afastamento de enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente, com a demonstração da existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. Nesse sentido, o art. 489, § 1º, VI, do CPC estabelece:

“Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - **deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.**”
(Grifo nosso).

Incumbe, pois, ao órgão jurisdicional demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta aos fundamentos da súmula. Ao realizar tal exame, se há conclusão no sentido de desconformidade com os fundamentos, impõe-se a distinção, o que leva à não incidência do



enunciado sumular.

No caso sob consulta, não se aplica a Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal, senão mediante a extensão indevida da sua interpretação. Não há aqui “aumento de vencimentos de servidor público”, elemento essencial ao suporte fático de incidência da súmula.

Os precedentes que deram origem à mencionada Súmula Vinculante referem-se às equiparações de natureza vencimental, o que implica aumento nominal e direto do valor percebido periodicamente pelo servidor público de um determinado cargo e função, em caráter contraprestacional, por meio de uma equiparação a um outro cargo e função de valor vencimental mais elevado.

O primeiro precedente que deu origem à citada Súmula, por exemplo, cuidava de pleito de funcionários autárquicos vinculados ao IAPI que buscavam uma equiparação geral e um escalonamento em relação aos funcionários públicos da União. Trata-se do RE 40914, DJ de 07/04/1960, RTJ 13/48, quando o Supremo Tribunal Federal levou em consideração, entre outros elementos, a circunstância fática de que a fonte pagadora não era a mesma.

Em outro precedente (RE 42186, DJ de 21/09/1960, RTJ 14/200), da Relatoria do Ministro Nelson Hungria, professores efetivos e interinos de um certo estabelecimento de ensino pleiteavam equiparação de vencimentos aos professores catedráticos. Naquela oportunidade, o tribunal levou em conta, entre outros elementos, a diferença fática quanto à falta da prestação de concurso pelos primeiros.

No julgamento do RE 41.794 EI, DJ de 17/08/1961, o caso envolvia tesoureiros da administração do Estado de São Paulo que postulavam equiparação de vencimentos aos de outros tesoureiros, cargo de mesma denominação, previsto em outra lei. O tribunal argumentou que a identidade de denominação não significava a identidade de funções. No paradigma, o tribunal afirmou que sua jurisprudência era no sentido de que somente uma lei, e não a decisão judicial, poderia estabelecer a equiparação de vencimentos.

Os precedentes referidos relacionam-se, pois, aos casos em que havia, efetivamente, pretensão de suplantar diferenças de padrão salarial de caráter abrangente e não uma simples verba indenizatória, despida de conteúdo remuneratório.



Em diversas ocasiões, a Suprema Corte afirmou a não incidência da Súmula Vinculante nº 37 nas ações judiciais que discutem verbas indenizatórias, em razão da ausência de similitude – identidade material – com o teor da referida Súmula Vinculante::

“RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO TEOR DA SÚMULA VINCULANTE Nº 37. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL ENTRE O ATO RECLAMADO E O VERBETE DA SÚMULA VINCULANTE. UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. IMPOSSIBILIDADE. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. Decisão: (...) A referida súmula apenas impede que se aumente o salário com base exclusivamente no princípio da isonomia, fato que qualificaria o Judiciário como legislador positivo. *In casu*, conforme se extrai do teor do ato reclamado, não houve determinação judicial de aumento de vencimentos, mas o deferimento a magistrado do trabalho de ajuda de custo, que é uma verba indenizatória. Assim, diferentemente do que alega a reclamante, **inexiste identidade entre a matéria tratada na decisão reclamada e o teor da súmula vinculante tida por violada, o que evidencia a ausência dos requisitos constitucionais para a utilização da via reclamatória, conforme entendimento assentado nesta Suprema Corte.”** (Grifo nosso).³⁹

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE 37. RECONHECIMENTO DE PERÍODO ESPECIAL DE FÉRIAS DE 45 DIAS COM BASE NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. Inexistente aumento de vencimento de servidor público para fins de equiparação salarial, não há falar em afronta à Súmula Vinculante 37. Agravo regimental conhecido e não provido.” (Grifo nosso).⁴⁰

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ESTADO DO ACRE. PROFESSOR TEMPORÁRIO. INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS PROPORCIONAIS, ACRESCIDAS DO RESPECTIVO TERÇO CONSTITUCIONAL. VERBA CALCULADA COM BASE NO PERÍODO ESPECIAL DE FÉRIAS DE 45 DIAS DE PROFESSOR EFETIVO, COM FUNDAMENTO NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SITUAÇÃO QUE NÃO SE CONFUNDE COM AUMENTO DE VENCIMENTOS DE SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO

³⁹ STF, Rcl 26.456/CE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe-037 24.02.2017.

⁴⁰ STF, Rcl 19.639 AgR/AC, Rel(a). Min(a). Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 15.04.2016



RECLAMADO E O DA SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.” (Grifo nosso).⁴¹

Ademais, quanto à extensão da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal, igualmente, afastou a incidência da Súmula Vinculante nº 37 (antiga Súmula nº 339):

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REAJUSTE CONCEDIDO PELA LEI ESTADUAL 1.206/87. EXTENSÃO AOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. NATUREZA DE REVISÃO GERAL. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 339/STF. PRECEDENTES. ANÁLISE DE LEI LOCAL. INVIABILIDADE. SÚMULA 280/STF.

1. Analisando questão análoga à dos autos, o Plenário do STF, no julgamento do RMS 22.307, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 13/6/1997, decidiu afastar a aplicação da Súmula 339/STF para estender aos servidores públicos civis o reajuste de 28,86% concedido pelas Leis 8.622/93 e 8.627/93 aos militares.

2. Encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte o entendimento do Tribunal de origem, que decidiu estender aos servidores públicos do Poder Judiciário o reajuste concedido pela Lei Estadual 1.206/87, por entender que possui caráter geral e finalidade de recompor as perdas decorrentes da inflação.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (Grifo nosso).⁴²

⁴¹ STF, Rcl 19.720 AgR/AC, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 09.09.2015

⁴² STF, ARE 810.579 AgR/RJ, Rel. Min. Teori Zavascki. Segunda Turma, DJe-241 10.12.2014.

100



Destarte, os fundamentos fático-normativos analisados na presente consulta não são os mesmos que justificaram a edição da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal. Enquanto a consulta analisa a viabilidade de recomposição inflacionária dos auxílios indenizatórios aos Membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, notadamente pelos patamares fixados na lei que implementou a revisão geral anual dos servidores do Estado do Rio de Janeiro (Lei estadual nº 9.952/2023), a Súmula Vinculante nº 37, por sua vez, trata de “aumento de vencimentos de servidor público”.

Por derradeiro, salienta-se que o inciso I do art. 8º, da Lei Complementar nº 159/2017, expressamente, excepciona os aumentos remuneratórios que decorram de decisões judiciais transitadas em julgado.

8. Conclusões

Em razão dos argumentos expostos e das indagações apresentadas pelas consulentes, é possível extrair as seguintes conclusões:

8.1. Em regra, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, não pode reajustar a remuneração e as verbas indenizatórias dos seus membros, na forma dos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017;

8.2. A vedação do reajuste da remuneração e das verbas indenizatórias dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro não alcança a revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, na forma da ressalva contida na parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017;



8.3. Não obstante a referência à remuneração e aos subsídios dos servidores públicos, a revisão geral anual indicada no art. 37, X, da Constituição Federal deve abranger, com maior razão, as verbas indenizatórias, sob pena de causar prejuízos aos servidores públicos e enriquecimento sem causa da Administração Pública, em que pese a tese não ser sedimentada no âmbito jurisprudencial;

8.4. A viabilidade de revisão geral anual das verbas indenizatórias dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro também pode ser justificada pelo princípio da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos, na forma dos arts. 37, XV, e 128, § 5º, I, “c”, da Constituição Federal, alterados pela EC 19/1998;

8.5. Os arts. 37, X e XV, e 128, § 5º, I, “c”, da Constituição Federal admitem interpretação extensiva, uma vez que consagram garantias fundamentais dos servidores públicos, motivo pelo qual a revisão geral anual e a irredutibilidade podem alcançar as verbas indenizatórias;

8.6. A partir da interpretação sistemática e teleológica da legislação vigente, seria possível sustentar: a) a aplicação da atualização implementada pela Lei nº 14.521/2023 aos auxílios dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; ou b) subsidiariamente, a aplicação, por meio de ato do Procurador-Geral de Justiça, do índice da revisão geral anual, previsto na Lei estadual nº 9.952/2023, aos auxílios indenizatórios concedidos aos membros do Ministério Público, mesmo no âmbito do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro;

8.7. Além da aplicação do índice de revisão geral anual, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro poderá conceder reajustes aos auxílios dos seus membros em duas hipóteses, respeitadas as condições fixadas nos §§ 2º a 7º do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017: a) a concessão imediata do reajuste ou do aumento do valor dos auxílios deve ser compensada com a diminuição de outros gastos, na forma aprovada pelo CSRRF, ou b) a inclusão, ao final dos 02 (dois) anos de vigência do plano atual de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, de ressalvas que admitam o reajuste dos auxílios no Plano de Recuperação Fiscal.



8.8. Na eventual necessidade de propositura de ação judicial para implementação da revisão ou reajuste dos auxílios dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, seria possível, em princípio, afastar a aplicação da Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal, que não aborda, especificamente, as verbas indenizatórias dos servidores públicos, e a respectiva decisão judicial transitada em julgado poderia reconhecer o direito à revisão das verbas indenizatórias do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na forma admitida pelo próprio inciso I do art. 8º, da Lei Complementar nº 159/2017.

Destaca-se, por fim, que o parecer possui caráter opinativo e a implementação, na via administrativa ou judicial, das teses aqui defendidas envolvem riscos que devem ser sopesados e assumidos pela autoridade competente.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 2023.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Professor Titular de Direito Administrativo do IBMEC. Professor do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito - Mestrado e Doutorado – da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Professor do Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Cândido Mendes (UCAM). *Visiting Foreign Scholar* pela *Fordham University School of Law - New York*. Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ). Procurador do Município do Rio de Janeiro, advogado, árbitro e consultor Jurídico.