



CÂMARA MUNICIPAL
DE JUIZ DE FORA

Protocolo nº 1760

Em 18/05/2024

Calzins

EXPEDIENTE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Of. 1.161/2024/SGM

Belo Horizonte, 9 de maio de 2024.

Excelentíssimo Senhor:

Encaminho a V. Exa., em atendimento à solicitação da **Comissão de Segurança Pública** formulada com base em requerimento de seu presidente, **deputado Sargento Rodrigues**, nota técnica elaborada pela Consultoria Temática desta Casa, em atenção ao ofício enviado a esta Comissão, no qual solicita apoio para a apresentação de proposta de emenda à Constituição Estadual com o intuito de alterar o art. 24, que regulamenta a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e militares.

Peço-lhe a gentileza de mencionar, em sua resposta, o número deste ofício.

Atenciosamente,

Deputado Antonio Carlos Arantes

1º-Secretário

Exmo Sr.
Vereador José Márcio Lopes Guedes
Presidente da Câmara Municipal
Juiz de Fora - MG

Ref. 03/24

SECRETARIA-GERAL DA MESA – RUA RODRIGUES CALDAS, 30 – ANDAR SE – SALA 6 – SANTO AGOSTINHO
30190-921 – BELO HORIZONTE - MG – (31) 2108-7593



INFORMAÇÃO

Assunto: Proposta de emenda à Constituição.
Regras de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e militares.
Inconstitucionalidade.

Solicitante: Deputado Sargento Rodrigues.

Trata-se de consulta formulada pelo deputado Sargento Rodrigues acerca da viabilidade jurídica da apresentação de proposta de emenda à Constituição estadual com o intuito de alterar o art. 24, que regulamenta a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e militares. A consulta tem como origem ofícios enviados a esta Casa Legislativa por várias câmaras municipais do Estado solicitando apoio para a apresentação de proposta de emenda à Constituição estadual com esse intuito.

A primeira dúvida apresentada é sobre a viabilidade jurídica de se alterar a redação do *caput* do art. 24 da Constituição estadual de forma a prever que a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos deverá ocorrer sempre em determinado mês do ano (por exemplo, no mês de janeiro de todo ano).

Preliminarmente, cabe esclarecer que o art. 24 da Constituição estadual é reprodução idêntica do texto do inciso X do art. 37 da Constituição da República, o qual prevê expressamente que “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”.

É importante chamar a atenção para o fato de que a supracitada norma da Constituição da República não tem como destinatários exclusivos os servidores públicos da União federal, mas, sim, os servidores públicos de todas as esferas federativas, abrangendo os estados, distrito federal e municípios. Isso porque o *caput* do art. 37 da Constituição da República prevê expressamente como destinatários das normas previstas em seus incisos a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, estados, distrito federal e municípios.

Trata-se o inciso X do art. 37 da Constituição da República de uma norma constitucional autoaplicável aos estados, classificada pela doutrina como princípio estabelecido.



Analisando o conteúdo do seu texto, percebe-se que não há nele a previsão que defina especificamente em qual mês do ano deva ocorrer a realização da revisão geral anual. Pelo contrário, o texto da Constituição da República, autoaplicável para os estados, prevê que caberá a lei específica (lei ordinária) a fixação da revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Com efeito, sendo a norma da Constituição da República prevista no inciso X do art. 37 um princípio estabelecido tendo expressamente definido o estado como um dos seus destinatários, não pode a Constituição estadual editar norma específica que contrarie essa regra. Sem contar que, ao regulamentar e definir por emenda à Constituição estadual o mês exato no qual a revisão geral anual deverá ocorrer em todos os Poderes e órgãos, a proposta implicaria ofensa à separação dos Poderes, extirpando a autonomia de cada um deles no que tange à definição da sua respectiva data-base de acordo com a sua realidade financeira e orçamentária.

Outra dúvida apresentada pelo deputado consiste na viabilidade jurídica de proposta de emenda à Constituição estadual acrescentando parágrafo ao art. 24 para prever a obrigação de o Poder Executivo promover a revisão geral da remuneração dos policiais militares, bombeiros militares, policiais civis, policiais penais e dos agentes socioeducativos no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da aprovação da emenda, por meio de lei delegada, com a observância da proporção de 6 (seis) por 1 (um) entre a maior e a menor remuneração das Forças de Segurança do Estado.

Entendemos que a proposta em questão esbarra em alguns óbices de inconstitucionalidade.

Primeiro porque configuraria ofensa ao princípio da separação dos Poderes a fixação de um prazo pelo Poder Legislativo que obrigue o Poder Executivo a elaborar projeto de lei da sua iniciativa privativa. A Constituição da República já prevê como obrigação de todos os Poderes a realização da revisão geral anual da remuneração dos seus servidores e militares, não tendo, contudo, autorizado a um determinado Poder (Poder Legislativo) criar novos prazos para que outro Poder (Poder Executivo) proponha projetos de lei ou edite atos normativos que são da sua iniciativa privativa.

Esse é o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo: Iniciativa de lei sobre serventias judiciais e estabelecimento de critérios e prazos para sua criação. 3. Pertence ao Tribunal de Justiça estadual a iniciativa privativa para legislar sobre organização judiciária, na qual se inclui a criação, alteração ou supressão de cartórios. Precedentes. 4. **Vulnera o princípio da separação dos Poderes a imposição de diretrizes e prazos, pelo Constituinte Estadual, para a elaboração de projeto de lei de iniciativa reservada ao**



Tribunal de Justiça, Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 24, § 2º, 6, da Constituição do Estado de São Paulo e do art. 17, *caput* e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do mesmo diploma. (Adi 4223, relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 13-3-2020, processo eletrônico DJE-081 divulg 1º-4-2020 public 2-4-2020).

O segundo ponto é que também padeceria de inconstitucionalidade a pretensão de prever na Constituição estadual a possibilidade e até mesmo a obrigatoriedade de a revisão geral anual ser realizada pelo governador do Estado via lei delegada.

As normas de processo legislativo previstas na Constituição da República são de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais que a ela devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. Este é o entendimento já pacificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. (re 505476 agr, relator(a): dias toffoli, primeira turma, julgado em 21-8-2012, acórdão eletrônico DJE-176 divulg 5-9-2012 public 6-9-2012).

O fato é que o processo de edição da lei delegada está previsto no art. 68 da Constituição da República, o qual exige que a delegação ocorra pelo Poder Legislativo por meio de uma resolução que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. Descabe, portanto, à emenda constitucional trazer em seu texto uma autorização de edição de lei delegada pelo governador do Estado, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal por descumprimento de norma de reprodução obrigatória (simetria) da Constituição da República.

E, ainda, a proposta em questão, ao pretender impor que na revisão geral seja observada proporção entre a maior e a menor remuneração, também incorre em vícios de inconstitucionalidade.

A matéria fixação, alteração e revisão da remuneração dos servidores públicos e militares integrantes do Poder Executivo é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, como se pode ver da própria redação do inciso X do art. 37 da Constituição da República, que exige a observância da “iniciativa privativa em cada caso”.

O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República, norma de processo legislativo e, portanto, de reprodução obrigatória pelos estados, prevê que é da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo o projeto de lei que disponha sobre a remuneração dos cargos, funções ou empregos públicos da sua administração direta e autárquica.



Em observância a essa regra de reprodução obrigatória, o art. 66, inciso III, alínea “b”, da Constituição do Estado reservou exclusivamente ao governador a iniciativa para projetos de lei que pretendam dispor sobre a remuneração dos cargos e funções públicas da administração direta, autárquica e fundacional.

Sendo assim, padeceria de inconstitucionalidade a proposta de emenda à Constituição estadual que descumprisse a regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo no que tange à deflagração do processo legislativo para regulamentar a fixação, alteração ou revisão da remuneração dos servidores que integram esse Poder.

Em situação semelhante, assim já se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

(...) Afronta o art. 37, X, c/c o art. 61, § 1º, II, a, parte final, ambos da Constituição Federal, dispositivo legal que, embora encartado em iniciativa de lei destinada a fixar o valor dos subsídios pagos a determinadas categorias de servidores estaduais, institui, também, parâmetros a serem observados para fins de elevação dos valores fixados, retirando, assim, do chefe do Poder Executivo a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo específico voltado a implementar o aumento de subsídios pagos a servidores ocupantes de “cargos (...) na administração direta e autárquica”. 2. A teor do disposto no art. 37, X, da CF/88, exige-se não apenas o respeito à competência privativa para a iniciativa de lei, mas também lei específica para a fixação da remuneração de servidor público, bem como iniciativa legislativa específica para se alterar o valor fixado em lei anterior, ficando ressalvada essa especificidade somente na hipótese de legislação destinada a regulamentar, de forma geral e sem distinção de índices entre as categorias que compõem a estrutura pública do ente da Federação, a recomposição do poder aquisitivo da moeda, com periodicidade de um ano. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos *ex nunc*. (ADI 4769, relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 13-9-2019, processo eletrônico dje-233 divulgado 25-10-2019 público 28-10-2019).

O fato de se utilizar a espécie normativa emenda à Constituição estadual para tratar do tema não é capaz de sanar a inconstitucionalidade por vício de iniciativa para tratar de tema para o qual as normas de reprodução obrigatória da Constituição da República exigem iniciativa privativa, conforme entendimento reiterado da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) A inserção nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteria à reserva de iniciativa de órgãos de quaisquer dos Poderes e do Ministério Público, mormente daqueles que não podem propor emendas constitucionais, lhes subtrai a possibilidade de manifestação e tolhe suas prerrogativas institucionais, caracterizando burla à formatação constitucional da separação dos Poderes. Precedentes: ADI 3.362, redator do acórdão min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 28/3/2008; ADI 142, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 6/9/1996; ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009; ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Outro óbice no que tange à pretensão de criação de vinculações remuneratórias mediante fixação de proporções entre maior e menor remuneração das Forças de Segurança do Estado, além do aspecto da iniciativa, é a vedação expressa contida no art. 37, inciso XIII, da Constituição da República.

O supracitado dispositivo constitucional veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público:

Art. 37 (...)

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

Por fim, a última consulta formulada pelo deputado consiste na viabilidade de se inserir dispositivo na Constituição estadual tornando obrigatória a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos recursos necessários para a revisão da remuneração dos servidores públicos de todos os Poderes.

Aqui também a ideia esbarraria em vício de iniciativa.

O art. 165 da Constituição da República prevê que são da iniciativa do Poder Executivo as leis que disponham sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Conforme já foi anteriormente explicado, em se tratando de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, configura-se inconstitucional por vício de iniciativa a inserção de regras por emenda à Constituição estadual que interfiram na deflagração do processo legislativo.

Cabe lembrar que, embora a iniciativa do projeto de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias seja do governador do Estado, os parlamentares possuem a prerrogativa de apresentar emendas visando exatamente a contemplação de uma ação ou política pública relevante para o interesse público inicialmente não contemplada no texto enviado pelo chefe do Poder Executivo à Assembleia Legislativa.

A elaboração e a aprovação das peças orçamentárias é uma decisão política conjunta de todos os Poderes e órgãos autônomos, os quais possuem legitimidade para definir a alocação dos recursos entre as várias ações e políticas públicas de interesse público. Como os recursos públicos não são infinitos, a decisão sobre as prioridades de alocação em cada um dos exercícios financeiros encontra-se na dimensão da política, observados, claro, os direitos e as garantias constitucionais assegurados a toda sociedade.

A revisão geral anual dos servidores é um direito constitucional que já se encontra expressamente consagrado no texto constitucional, ao lado de vários outros, tais como saúde,



educação, segurança pública. A questão é que, sendo os recursos públicos finitos, a deliberação acerca das prioridades de gastos em cada exercício financeiro perpassa pela ponderação política da qual todos os Poderes participam no âmbito do processo legislativo das peças orçamentárias.

Por fim, ainda que fossem superados os óbices aqui apresentados, cabe lembrar que proposta de emenda constitucional que imponha a realização da revisão da remuneração de determinada categoria de servidores, em última análise, implicaria aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, atraindo a necessidade de observância do disposto no art. 113 do ADCT da Constituição da República de 1988, além de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (estimativa do impacto orçamentário-financeiro).

O art. 17 da referida lei considera “obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

O § 1º do mesmo artigo impõe que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter continuado devem: a) demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio, b) ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e c) ter a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita (elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) ou pela redução permanente de despesa.

Vale lembrar, ainda, que o Estado de Minas Gerais encontra-se em processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF – e, diante disso, o Estado estará sujeito, durante a vigência do regime, a uma série de vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar Federal nº 159, de 2017, que visam restringir, em síntese, a expansão das despesas de caráter continuado e a concessão de benefícios fiscais.

Além disso, o art. 8º prevê que as vedações previstas poderão ser adotadas desde que compensadas no âmbito do mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública. A norma ainda prevê a possibilidade de o Estado afastar a incidência das vedações, desde que o afastamento esteja expressamente consignado no Plano de Recuperação Fiscal – em outras palavras, caso o afastamento não afete o atingimento do equilíbrio fiscal pelo Estado.

Conforme a alínea “c”, inciso I, do art. 4º-A da referida LC nº 159, de 2017, o cumprimento das vedações tem início a partir da “adesão” (habilitação) do Estado ao RRF e cabe a



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado cumprirem tal dispositivo (em 7/7/2022, o Estado de Minas Gerais foi considerado habilitado a aderir ao RRF).

Diante do exposto, entendemos que a matéria em exame, nos termos consultados, esbarraria em óbices de inconstitucionalidade, com sérios riscos de questionamentos, tanto ao longo da sua tramitação quanto, caso aprovado, no âmbito do controle repressivo de constitucionalidade.

Colocamo-nos à disposição para mais esclarecimentos.

Belo Horizonte, 12 de abril de 2024.

David Oliveira Lima Rocha

Consultor

Gerência-Geral de Consultoria Temática