

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.000 RIO DE JANEIRO**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em face das Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 daquele Estado, que conferem, respectivamente e a contar de 1º de setembro de 2018, reajuste de 5% (cinco por cento) na remuneração dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e dos servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. Eis o teor das leis impugnadas:

LEI 8.071, de 27 de agosto de 2018.

Art. 1º Ficam reajustadas em 5% (cinco por cento), a contar de 1º de setembro de 2018, as remunerações dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, de cargo de provimento em comissão, funções gratificadas e funções comissionadas, do Quadro único de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei serão atendidas pelas dotações orçamentárias próprias, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

LEI 8.072, de 27 de agosto de 2018.

Art. 1º Fica reajustada em 5% (cinco por cento) a remuneração, a contar de 1º de setembro de 2018, dos

ADI 6000 MC / RJ

servidores do Quadro Permanente dos Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º Fica reajustada em 5% (cinco por cento) a remuneração, a contar de 1º de setembro de 2018, dos servidores do Quadro Permanente de Pessoal de Apoio Administrativo da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 3º As despesas resultantes da aplicação do artigo 1º desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 4º As despesas resultantes da aplicação do artigo 2º desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Inicialmente, o Autor reporta-se à situação de penúria das finanças do Estado do Rio de Janeiro, notadamente a partir do ano de 2016, a qual teria culminado, com respaldo no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no reconhecimento do estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado, e em posterior adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, instituído pela Lei Complementar 159/2017.

Observa o Autor que, nos termos do art. 8º da Lei Complementar citada, é vedada, durante a vigência do RRF, a concessão de reajuste a membros dos Poderes ou de órgãos, e a servidores e empregados públicos, entre outros.

Informa que, a despeito desse grave contexto fático e normativo, a Assembleia Legislativa derrubou o veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo aos projetos de lei dos quais resultaram as normas impugnadas, concedendo reajuste a servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

ADI 6000 MC / RJ

Salienta que, durante o processo legislativo das normas em foco, o Conselho de Supervisão Fiscal do Ministério da Fazenda alertou que os referidos projetos de lei, caso aprovados e concretizados, seriam causas para exclusão do Estado do RRF, o que, segundo a Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, implicaria a imediata obrigação de pagamento, pelo Estado à União Federal, de mais de R\$ 27 bilhões de reais, além dos encargos de inadimplência.

Posto esse cenário, argumenta o Autor que as normas atacadas implicam violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, pois *“(i) colocam o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública como instâncias hegemônicas, acima do modelo de neutralidade e igualdade institucional traçado pela Constituição Federal; e (ii) aniquilam o Poder Executivo e a prerrogativa de seu Chefe de direção geral da Administração Pública, consistente, no caso dos autos, na adesão do Estado ao RRF e na sua vital manutenção”*.

Afirma, ademais, que as leis em questão violam os princípios da moralidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, porque *“concretizam interesses pecuniários e próprios de um grupo de servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria às custas do retorno do Estado do Rio de Janeiro ao caos financeiro e social”*, havendo, com a potencial exclusão do Estado do RRF, risco de *“imediata interrupção da prestação dos mais básicos serviços públicos”*.

Alega, também, haver violação ao princípio da isonomia, em razão de as leis hostilizadas conferirem tratamento privilegiado a determinado grupo de servidores, em detrimento dos demais, e da própria população do Estado do Rio de Janeiro, que seria extremamente prejudicada com a exclusão do Estado do RRF.

Aduz existir afronta aos princípios do sistema financeiro e orçamentário, na medida em que as leis hostilizadas conduzem *“à exclusão do Estado do Regime de Recuperação Fiscal”*, bem como *“representam grave retrocesso e colocam-se na extrema contramão do dever constitucional de gestão responsável”*.

ADI 6000 MC / RJ

Argui, por fim, que a Lei Fluminense 8.072/2018 padeceria de vício de inconstitucionalidade formal, no que tange à Defensoria Pública, por inobservância dos arts. 134, § 2º e 99, § 2º, da Constituição Federal, de aplicação obrigatória aos Estados por força do princípio da simetria, dos quais se extrai que compete privativamente ao Defensor Público-Geral a iniciativa de lei que trate da remuneração de seus servidores.

Com esses fundamentos, e vislumbrando haver *periculum in mora* na potencial exclusão do Estado do Regime de Recuperação Fiscal, já sinalizada pelo Conselho de Supervisão do Ministério da Fazenda, o Autor formula pedido cautelar para que seja determinada a imediata suspensão dos efeitos das leis impugnadas.

No mérito, requer a confirmação da medida cautelar, com a declaração de inconstitucionalidade das normas hostilizadas.

A Associação dos Servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ASSEMPERJ, e o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, SINDIJUSTIÇA-RJ, manifestaram-se nos autos requerendo a admissão de seu ingresso como *amici curiae* (peças 11 e 15, respectivamente, dos autos eletrônicos). Em suas razões, sustentam a validade das normas questionadas e a impossibilidade de concessão de medida cautelar.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*).

ADI 6000 MC / RJ

Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para sua concessão admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão: 9/3/1990), social ou político.

Na presente hipótese, estão presentes os necessários *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão da medida liminar.

Sem prejuízo da posterior apreciação das teses contidas na petição inicial, a respeito da alegada afronta aos arts. 2º, 3º, IV, 5º, caput, 37, caput, 84, II, 134, § 2º, c/c art. 99, e 165 a 169, todos da CF, entendo manifesto, por fundamento diverso, o *fumus boni iuris*.

Os grandes desafios da Democracia representativa são o fortalecimento e a plena efetivação dos mecanismos de controle impeditivos da ocorrência de abuso de poder político ou econômico nas

ADI 6000 MC / RJ

eleições, de maneira a evitar o surgimento de condições que possam desequilibrar seu resultado, maculando a legítima vontade popular.

A norma impugnada concedeu aos servidores do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro vantagem remuneratória consistente no reajuste de 5% (cinco por cento) sobre seus vencimentos, com eficácia imediata já para o próximo mês de setembro de 2018; ou seja, pouco mais de 30 dias das eleições gerais.

A concessão e implantação de aumento salarial a categorias específicas às vésperas do pleito eleitoral, portanto, poderá configurar desvio de finalidade no exercício de poder político legiferante, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, *caput*) e a moralidade pública (CF, art. 37, *caput*).

Observe-se, que em respeito aos princípios constitucionais que regem o exercício dos direitos políticos, a norma editada no curso do período de eleições, entre as convenções partidárias e a posse dos eleitos no pleito de outubro próximo, é expressamente vedada pela legislação eleitoral, que veda a concessão de reajustes dessa natureza, conforme o art. 73, VIII, da Lei 9.504/1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

O percentual concedido se amolda a hipótese do inciso VIII, do referido art. 73, uma vez que é superior a inflação apurada no mesmo período pelos índices oficiais de pesquisa (IPCA/IBGE), que, neste ano de

ADI 6000 MC / RJ

2018, registra o patamar de 2,94%; pois a legislação aprovada prevê um benefício setorial, não se qualificando como revisão geral da remuneração (art. 37, X, da CF), pois não destinada a todos os servidores da Administração Pública estadual.

É fato notório o quadro narrado na petição inicial a respeito do estado atual das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro, inclusive no tocante à potencial frustração de pagamentos a servidores públicos em passado recente; que bem demonstra que aprovações legislativas concessivas de aumentos salariais têm, no momento presente, forte apelo junto ao eleitorado fluminense e, naturalmente, mobilizam todo tipo de interesse político, social e corporativo, com perigosos reflexos na normalidade e legitimidade das eleições em curso naquela unidade federativa.

Ressalte-se, ainda, que o texto constitucional prevê o abuso do poder político nas eleições como conduta merecedora das mais graves sanções políticas, cíveis e administrativas, como revelado pela art. 14, § 9º, da CF, que determina ao legislador complementar a instituição de hipóteses de inelegibilidades voltadas a proteger a *“normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”*; bem como, o implemento do referido reajuste salarial, em franca violação à legislação eleitoral, nos termos do §4º do art. 37 do texto constitucional, sujeita os agentes públicos responsáveis por sua implementação (Governador e demais chefes de Poderes e órgãos autônomos), por expressa indicação do art. 73, § 7º, da Lei 9.504/1997, às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, na forma do art. 10, incisos IX e XI, e do art. 11, *caput* e inciso I, da Lei 8.429/1992.

O perigo da demora está caracterizado pela proximidade do processo eleitoral, que recomenda a atuação imediata do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a fim de prevenir a consumação de condutas que têm o potencial de desestabilizar o curso regular das eleições; uma vez que, as leis em questão foram publicadas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 28/8/2018, terça-feira, impugnadas perante o

ADI 6000 MC / RJ

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em 30/8/2018, quinta-feira; com previsão de efeitos imediatos, a contar de 1º/9/2018, sábado próximo. Conseqüentemente, as vésperas das eleições, caso mantida a eficácia das leis impugnadas, a folha de pagamento dos órgãos públicos afetados será impactada pelo benefício concedido a poucos dias do pleito eleitoral.

Diante de todo o exposto, em face da gravidade das questões e as possíveis repercussões eleitorais pela manutenção da eficácia do ato impugnado, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos das Leis 8.071/2018 e 8.072/2018 do Estado do Rio de Janeiro, que conferem, respectivamente e a contar de 1º de setembro de 2018, reajuste de 5% (cinco por cento) na remuneração dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e dos servidores do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Comunique-se ao Presidente da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e ao Defensor Público-Geral, todos do Estado do Rio de Janeiro, para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Por fim, considerando que a ASSEMPERJ e o SINDJUSTIÇA-RJ preenchem os requisitos legais, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, DEFIRO OS PEDIDOS DE INGRESSO COMO *AMICI CURIAE* na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

Publique-se. Intimem-se.

ADI 6000 MC / RJ

Brasília, 31 de agosto de 2018.

Ministro **Alexandre de Moraes**

Relator

Documento assinado digitalmente