

12/04/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.004 ALAGOAS**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADI. CRIAÇÃO DE VANTAGEM FUNCIONAL PARA SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO EM EXERCÍCIO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA (ART. 61, §1º, II, "A", CF). AÇÃO PROCEDENTE.

1. Ação direta processada sob o rito do art. 10 da Lei 9868/1999 que, dada a simplicidade da questão jurídica em causa, comporta o julgamento imediato do mérito. Questão de ordem.

2. Viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "a", extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF) a concessão de gratificação a policiais militares integrantes de assessoria militar junto ao Tribunal de Contas estadual. O exercício funcional junto a outros órgãos ou Poderes não desnatura o vínculo entre esses servidores e seu cargo e órgão de origem.

3. Ação julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEN LÚCIA, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, acordam em julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 7.451/2013 do Estado de Alagoas. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes.

**ADI 5004 / AL**

Brasília, 12 de abril de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

**Relator**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.004 ALAGOAS**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trazem os autos ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Alagoas em face da Lei 7.451/2013, que “institui gratificação aos integrantes da assessoria militar do Tribunal de Contas do Alagoas (...)”, cuja literalidade é a seguinte:

Art. 1º. Aos policiais militares, integrantes da Assessoria Militar do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, consoante as disposições do artigo 65, parágrafo único, inciso II, da Constituição Estadual, serão pagas uma gratificação correspondente a 1/3 (um terço) do valor do respectivo subsídio.

Parágrafo único. O percentual estabelecido no artigo incidirá sobre o subsídio informado pelo Comando da Corporação Militar relativa à graduação em que se encontra o militar.

Art. 2º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta de recursos próprios consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos financeiros a 1º de janeiro de 2012, revogados as disposições em contrário.

Alega o requerente que o diploma impugnado, de autoria do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, viola os arts. 25 e 61, II, “a”, da Constituição Federal, ao dispor que o aumento de remuneração de

**ADI 5004 / AL**

servidor público é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Sustenta que a norma afronta, também, o art. 86 da Constituição do Estado de Alagoas, que confere a iniciativa privada ao Governador dos projetos de lei que fixem ou aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos.

Afirma, ainda, que, segundo o art. 62 da Constituição alagoana, existem dez assessorias militares, de forma que estabelecer gratificação que beneficiasse somente a assessoria militar do TCE/AL constituiria afronta aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da proporcionalidade.

Por fim, aduz que a lei em análise violaria o art. 144, § 9º, da Carta Magna, tendo em vista que o referido artigo versa sobre a obrigatoriedade do regime de subsídio fixado em parcela única para o pagamento de policiais militares.

Assim, pugna pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.451/2013 do Estado de Alagoas.

A ação foi processada segundo o rito do art. 10 da Lei 9868/1999.

Requisitadas as informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas deixou de se pronunciar dentro do prazo legal.

A Advocacia-Geral da União opina pela concessão da tutela de urgência, visto que se caracteriza: (i) o *fumus boni iuris*, porque há vício formal de iniciativa; e (ii) o *periculum in mora*, uma vez que a execução da lei ocasiona prejuízo às finanças públicas.

Já a Procuradoria-Geral da República manifesta-se pela procedência do pedido, uma vez que a norma possui inconstitucionalidade: (i) formal, por vício de iniciativa; e (ii) material, ao estabelecer forma de remuneração aos policiais distinta do que o previsto constitucionalmente no art. 144, § 9º, da Constituição Federal.

Por fim, a despeito da adoção do rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, requer julgamento da ação em termos definitivos.

É o relatório.

12/04/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.004 ALAGOAS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** A presente ação direta atende aos requisitos constitucionais e legais de admissibilidade, porque foi promovida por órgão constitucionalmente legitimado – o Governador do Estado de Alagoas –, em postulação devidamente subscrita pelo Procurador-Geral do Estado, tendo por objeto lei estadual que produz consequências para a Administração orçamentária e financeira da respectiva unidade federativa.

A ação foi inicialmente recebida e processada pelo rito do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999. Sem embargo de o caso ter sido encaminhado ao escrutínio do Tribunal para análise dos pressupostos necessários à concessão de medida cautelar, é recomendável que a Corte proceda diretamente ao julgamento do mérito da demanda. Isso porque, como visto, a inicial ataca apenas um ato normativo, atribuindo-lhe basicamente uma desvalia de ordem formal, por violação à regra que reserva essa iniciativa legislativa ao Governador do Estado. Dada a singeleza da questão jurídica suscitada, o rito adotado se mostrou suficiente a que os sujeitos e autoridades ouvidos nos autos apresentassem – embora em prazo mais curto – uma abordagem completa da controvérsia. A conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita neste Plenário, tendo sido adotada para o benefício da entrega satisfatória da jurisdição no julgamento da ADI 4.163 (Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 1º/3/2013) e da ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 10/3/2015). Neste último julgado, destacou-se que a eventual correção de ritos – pela migração daquele do art. 10, antes aplicado, para o do art. 12 da Lei 9.868/1999 – não traria nenhum proveito ao julgamento da causa, uma vez que, além de retardar a perspectiva de julgamento da causa, pouco ou

**ADI 5004 / AL**

quase nada adicionaria à realidade dialética dos autos. Portanto, tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, encaminho proposta no sentido de seja ampliado o âmbito de cognição do presente julgamento, redirecionando-o diretamente para a análise do mérito da ação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que as regras do processo legislativo estadual devem observar o modelo contemplado no texto da Constituição Federal, inclusive no tocante à reserva de iniciativa do processo legislativo. É que, ao definir o sistema de equilíbrio entre os Poderes constituídos, as normas que estabelecem reservas à iniciativa de processo legislativo cumprem um papel expressivo na determinação da identidade federativa do Estado brasileiro. Bem por isso é que, por força da prerrogativa instituída pelo art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, somente o chefe do Poder Executivo Estadual terá autoridade para instaurar processo legislativo que tenha repercussão sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, obviamente, a propositura de leis que concedam benefícios remuneratórios. São ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: ADIs 774, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 26/2/1999; 2.420, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. ELLEN GRACIE, DJ de 8/4/2005; 2113=, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 21/8/2009; e 2.856, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 1º/3/2011.

A lei impugnada, de iniciativa do Tribunal de Contas estadual, concede gratificação a policiais militares que, embora designados para atuação junto à Assessoria Militar daquele órgão, são servidores públicos do Poder Executivo. Mesmo nessa situação, permanecem titularizando o mesmo cargo público efetivo no qual originariamente investidos e exercem as atividades próprias da carreira policial. Na ADI 1.681 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5/12/2003), foi questionada a constitucionalidade formal de lei estadual de Santa Catarina que tratou

**ADI 5004 / AL**

da remuneração de servidores militares requisitados para atuação na Auditoria da Justiça Militar do Estado. Tendo sido proposta por iniciativa do Desembargador Presidente do TJSC, a mesma veio a ser questionada pelo Governador do Estado sob o fundamento de que a apresentação desse projeto não fora submetida ao crivo do Órgão Especial do Tribunal, conforme exige o art. 96, II, "b", c/c art. 125, § 3º, ambos da CF. Essa alegação foi acolhida, e a lei foi declarada formalmente inconstitucional, como se denota da ementa abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8958, DE 07 DE JANEIRO DE 1993, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÃO ESPECIAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES. INICIATIVA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Remuneração dos integrantes dos serviços auxiliares do Poder Judiciário estadual, bem como dos juízos que lhe forem vinculados. Processo legislativo. Competência reservada ao Tribunal de Justiça (CF, artigos 96, II, "b"; e 125).

2. Iniciativa isolada do Presidente do Tribunal estadual. Vício formal de inconstitucionalidade, de natureza insanável. Ação direta julgada procedente.

Em acréscimo a esses fundamentos, o eminente Ministro CARLOS BRITTO ponderou a violação à regra de reserva de iniciativa:

Senhor Presidente, a Constituição também estabelece ser da iniciativa privativa do Poder Executivo as leis que disponham sobre – vou dizer no plano federal, mas é claro que se aplica aos Estados – militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração etc. Ou seja, o Poder Executivo, chefe maior da Polícia Militar, não participou desse processo legislativo. Houve, a meu sentir, uma usurpação de competência no plano da iniciativa das leis.

**ADI 5004 / AL**

De outra parte, sinto até uma outra gravidade para esse tipo de processo legislativo. É que é da competência dos tribunais, de fato, a propositura de leis que disponham sobre criação e extinção dos cargos e remuneração dos seus serviços auxiliares. Será que um militar requisitado compõe os serviços auxiliares do Poder Judiciário? Será que a Constituição não está se referindo, exclusivamente, aos cargos em comissão e cargos de provimento efetivo do próprio Poder Judiciário?

E causou-me espécie uma outra razão já de substância: a gratificação é de noventa por cento não do vencimento básico, mas da remuneração total, incidindo sobre a totalidade dos vencimentos. Sabemos que essa totalidade tem o nome de remuneração.

Em suma, acompanho o voto de V. Ex<sup>a</sup>. Penso que o projeto de lei é multiplamente inconstitucional.

Nesse mesmo sentido, o julgamento da ADI 4759-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 1º/8/2014), no qual foi invalidada lei do Estado da Bahia, de iniciativa do Tribunal de Justiça daquela unidade federativa, que concedia benefício remuneratório aos servidores *“que se encontram à disposição do Poder Judiciário há pelo menos 10 (dez) anos, independentemente da natureza jurídica da entidade de origem”*. O julgado recebeu a seguinte ementa:

REMUNERAÇÃO – SERVIDOR CEDIDO – PROJETO DE LEI – INICIATIVA. Em se tratando de servidor cedido pelo Executivo, a este cabe a iniciativa de lei a alcançar a respectiva remuneração. Relevância e risco no que pretendida liminar para afastar a eficácia de lei que conflita com a premissa.

No mesmo sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO



**ADI 5004 / AL**

DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA.

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

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

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

4. Ação direta que se julga procedente.

(ADI 3.791, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 16/6/2010, DJe de 27/8/2010)

Em vista disso, a concessão do benefício remuneratório tratado na Lei impugnada somente poderia ter sido objeto de deliberação legislativa por iniciativa do Governador do Estado, sendo tal vício suficiente para a conclusão de que a norma padece de inconstitucionalidade formal.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 7.451/2013 do Estado de Alagoas.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.004**

PROCED. : ALAGOAS

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 7.451/2013 do Estado de Alagoas. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 12.4.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário