

TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 554 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TIPICAS DE ESTADO
ADV.(A/S)	: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
ADV.(A/S)	: FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
ADV.(A/S)	: GUSTAVO DE GODOY LEFONE
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
REQDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: Cuida-se de pedido de tutela provisória incidental (petição nº 1683/2020) veiculado nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 554, ajuizada pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – CONACATE.

A ADPF tem por objeto acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo prolatado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual 2116917-44.2018.8.26.0000, que reputou inconstitucional a Emenda Constitucional estadual 46/2018, de seguinte teor:

“Artigo 1º - Dê-se a seguinte nova redação ao inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado de São Paulo: ‘XII - para efeitos do disposto no § 12 do artigo 37 da Constituição Federal, fica fixado como limite único da remuneração, subsídio, proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, no âmbito do Estado de São Paulo e seus municípios, abrangendo os Poderes Judiciário, Legislativos e Executivos, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas, o valor do subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça deste Estado, não se aplicando o disposto neste

ADPF 554 TPI / SP

inciso aos subsídios dos Deputados Estaduais e Vereadores.

Artigo 2º - Para os fins da implantação do limite único estabelecido no inciso XII do artigo 115 da Constituição deste Estado, serão adotados os seguintes percentuais, a serem aplicados sobre o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado:

I - 71% (setenta e um por cento), nos 12 (doze) meses imediatamente posteriores ao da promulgação desta emenda constitucional;

II - 80% (oitenta por cento), nos 12 (doze) meses subsequentes ao período referido no inciso anterior;

III - 90% (noventa por cento), nos 12 (doze) meses subsequentes ao período referido no inciso anterior;

IV - 100% (cem por cento), a partir do termo final do período previsto no inciso anterior.

Parágrafo único - O escalonamento previsto neste artigo, por força do disposto no inciso XVII do artigo 115 da Constituição Estadual, não se aplica aos servidores e demais agentes públicos que percebam, na data da promulgação desta Emenda, remuneração acima do limite fixado no inciso I do caput.

Artigo 3º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

Eis a ementa do acórdão impugnado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 46, DE 08 DE JUNHO DE 2018, QUE FIXOU O SUBSÍDIO MENSAL DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA COMO SUBTETO ÚNICO PARA SUBSÍDIOS, PROVENTOS, PENSÕES OU OUTRA ESPÉCIE REMUNERATÓRIA, NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO E SEUS MUNICÍPIOS - INADMISSIBILIDADE - INTERFERÊNCIA NA AUTONOMIA MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO - COMPETÊNCIA, ADEMAIS, DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE CADA ENTE FEDERADO PARA DISPOR SOBRE TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES

ADPF 554 TPI / SP

PÚBLICOS, OBSERVADAS AS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELO CONSTITUINTE FEDERAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 22, INCISO II, 24, § 2º, ITEM 4, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE, ALÉM DOS ARTIGOS 37, INCISO XI E § 12, E 60, § 4º, INCISO III, DA CARTA DA REPÚBLICA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. A autonomia municipal é princípio constitucional sensível que repousa no artigo 34, inciso VII, alínea 'c', da Lei Maior, impondo-se ao legislador constituinte estadual observar os parâmetros definidos no plano federal, sob pena de ofensa ao pacto federativo. Infere-se claramente das alterações promovidas pelas EC nºs 41/03 e 47/05 que a adoção do subteto único estadual ou distrital opera-se apenas 'em seu âmbito' e 'mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica', subsistindo para os servidores municipais o teto remuneratório específico previsto no inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal, correspondente ao subsídio do Prefeito. A faculdade conferida aos Estados e ao Distrito Federal para adotar o subteto único regional não permite que essas pessoas políticas estendam aos Municípios norma contrária ao sistema vigente, ampliando aos servidores municipais regra prevista apenas para entes federados diversos, mostrando-se a Emenda Constitucional Estadual nº 46/2018 incompatível com os artigos 1º e 144 da Carta Paulista. As hipóteses previstas nos artigos 61, § 1º, da Lei Maior e 24, § 2º, da Carta Bandeirante não podem ser disciplinadas por meio de emenda constitucional de iniciativa parlamentar, incumbindo apenas ao Governador regular o assunto, seja em projeto de lei de sua autoria, seja mediante proposta de emenda, nos termos do artigo 22, inciso II, da Constituição Estadual."

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 37, § 12; 60, II; e 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser confederação sindical representativa da categoria dos servidores públicos civis federais, estaduais, distritais e municipais dos Poderes Legislativo e Judiciário, dos Tribunais e Conselhos de Contas, e dos órgãos públicos de auditoria, fiscalização, investigação, regulação, tributação, controle e segurança

ADPF 554 TPI / SP

pública.

No mérito, sustentou que o vício de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional estadual 46/2018 seria restrito à extensão do teto remuneratório estadual aos servidores municipais. Aduziu que o teto remuneratório não integraria o regime jurídico dos servidores públicos, mas sim o rol de direitos e garantias fundamentais dos servidores públicos, matéria que não se submeteria à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Ademais, alegou que as reservas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo não seriam aplicáveis às emendas constitucionais. Por fim aduziu que a matéria seria objeto de controvérsia judicial relevante, colacionando acórdãos de Tribunais de Justiça de outros Estados membros.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 42).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo alegou que a fixação de subsídio mensal dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça como limite único imposto aos servidores no âmbito dos respectivos Estados constitui matéria concernente ao regime jurídico dos servidores públicos, pela qual razão a edição de emenda constitucional vocacionada a veicular tal conteúdo deveria decorrer, necessariamente, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo estadual, em razão do princípio da simetria (doc. 48).

Por seu turno, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo argumentou que a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para as proposições referentes a regime jurídico dos servidores públicos seria aplicável apenas ao processo legislativo infraconstitucional. Outrossim, aduziu que norma constitucional estadual sob invectiva não alteraria o regime jurídico dos servidores locais, tampouco instituiria aumento de vencimentos ou vantagem remuneratória (doc. 49).

O Governado do Estado de São Paulo afirmou não figurar como autoridade responsável pela prática do ato questionado e aduziu ser incabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito

ADPF 554 TPI / SP

fundamental contra decisão judicial suscetível de recurso próprio – in casu, recurso extraordinário já manejado – por força do princípio da subsidiariedade (doc. 52). O Advogado-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa:

“Teto remuneratório. Emenda Constitucional estadual nº 46/2018. Fixação do subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo como subteto único no âmbito do referido ente e de seus Municípios. Arguição que tem por objeto acórdão do Tribunal de Justiça estadual, prolatado em ação direta de inconstitucionalidade, que concluiu pela invalidade da referida emenda. Preliminar. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Mérito. A fixação de subteto remuneratório é matéria pertinente ao regime jurídico e à remuneração dos servidores públicos. Submissão à regra de iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo prevista no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal. O Poder Constituinte derivado, no âmbito estadual, está condicionado aos limites de autoria que incidem sobre certas propostas legislativas, dentre os quais se destaca a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria veiculada na emenda constitucional estadual. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (doc. 54).

A Procuradora-Geral da República também se manifestou no sentido do não conhecimento da ação e, sucessivamente, da improcedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÃO JUDICIAL DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. POSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

ADPF 554 TPI / SP

INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE (ART. 4º-§1º DA LEI 9.882/1999). MÉRITO. DECISÃO QUE DECLARA A INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, POR VIOLAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO DE SERVIDORES PÚBLICOS (CR, ART. 37- §12). MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO (CR, ART. 61-§1º-II-C). INCIDÊNCIA DAS REGRAS DE PROCESSO LEGISLATIVO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA À PROPOSITURA DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOCORRÊNCIA DE LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL NA DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA. 1. Não se deve conhecer arguição de descumprimento de preceito fundamental que não atenda ao princípio da subsidiariedade, isto é, se existe meio alternativo para sanar a alegada lesão a preceito fundamental. Não se afigura viável o manejo de ADPF contra decisões judiciais proferidas em ação direta de inconstitucionalidade estadual, ante o cabimento de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal. 2. A iniciativa para instaurar processo legislativo que repercuta sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais – o que inclui a disciplina do teto remuneratório – pertence privativamente ao Governador do Estado. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa não fica superada pelo fato de a matéria ser disciplinada por emenda à Constituição do Estado. Precedentes. – Parecer pelo não conhecimento ou, sucessivamente, pela improcedência do pedido.” (doc. 78)

Em decisão monocrática datada de 21/08/2019, julguei o feito extinto, por considerar ausente o requisito da subsidiariedade, a inviabilizar o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Em face desse *decisum*, a requerente interpôs agravo de instrumento, o qual se encontra pendente de julgamento.

Em 19/01/2019, a requerente renovou seu pedido de concessão de medida cautelar, considerado inábil, no entanto, para suscitar atuação da Presidência desta Corte, nos termos do artigo 13, inciso VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

ADPF 554 TPI / SP

Encaminhados os autos, por conseguinte, ao meu gabinete, na condição de Ministro Relator, passo a analisar os fundamentos o pedido de tutela.

Aduz a requerente os seguintes fundamentos:

(i) “o Supremo Tribunal Federal, em casos similares ao colocado nos autos, analisa e fundamenta suas decisões com base nos princípios constitucionais da igualdade e isonomia para afastar como critério de fixação de tetos remuneratórios a vinculação com os entes federados”;

(ii) “não há vício de iniciativa quando: a) Não se trata de Lei, mas sim de Emenda à Constituição; b) Ainda se assim não for, a emenda não gera efeito financeiro imediato porque o ajuste do subteto dos servidores, por meio da EC nº 46/2018, é escalonado no período de até 4 (quatro) anos, portanto, não fere a autonomia do Chefe do Executivo de legislar sobre regime jurídico dos servidores, ou que fixe a remuneração deles, mas de comando destinado ao Estado, cuja competência para legislar e fixar o valor do subsídio dos seus servidores foi limitada pela imposição de um novo subteto”;

(iii) “os Estados do Rio Grande do Sul, Pará, Goiás, Amazonas têm normas com viés similar. Nesse sentido, a harmonia da federação deve ser mantida por meio do deferimento da tutela antecipada até que o STF decida de forma UNIFORME em todo o país o tema”;

(iv) “diversos servidores públicos estaduais e municipais no Estado de São Paulo estão tendo seu direito à extensão do teto remuneratório máximo obstado”; e

(v) “[o] perigo da demora se evidencia com o risco iminente de se ter uma balbúrdia no pacto federativo quando o estado cumpre o viés permitido pela Constituição Federal e altera o teto máximo constitucional por meio de emenda à constituição do estado, e o Tribunal de Justiça inquina a norma de inconstitucional em total dissonância a todos os outros estados”.

Inexistem, nas razões elencadas na peça em apreço, indícios de modificação sensível do contexto fático-jurídico que justifique a concessão da medida cautelar requerida, considerando-se, em especial, a ausência de plausibilidade do direito da requerente.

ADPF 554 TPI / SP

Veja-se que o Ministro Alexandre de Moraes negou seguimento ao ARE 1.222.297/SP, interposto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em face do acórdão impugnado nesta ADPF.

Em sua decisão, o Ministro relator afirmou, *in verbis*:

“O recurso não merece prosperar.

O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da EC Estadual 46/2018, ao entendimento de que a matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos, na qual se inclui a limitação ao teto remuneratório dos servidores públicos, disciplinada no art. 61, § 1º, da Lei Maior, e no art. 24, § 2º, da Carta Bandeirante, é de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e, por isso, não pode ser disciplinada por meio de emenda constitucional de iniciativa parlamentar, incumbindo apenas ao Governador regular o assunto, seja em projeto de lei de sua autoria, seja mediante proposta de emenda, nos termos do artigo 22, inciso II, da Constituição Estadual (fls. 59-60, Vol. 29).

Essa compreensão alinha-se à jurisprudência pacífica desta SUPREMA CORTE, que reconhece a inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais que disponham a respeito de temas cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Executivo estadual.

(...)

Ainda, adotando a mesma premissa no sentido de que a normatização de direitos dos servidores é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no RE 590.829-RG/MG, de relatoria do Min. MARCO AURÉLIO, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 223), firmou tese no sentido de que “É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município.”

(...)

Por fim, cabe registrar que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em reiteradas oportunidades, tem prestigiado a autonomia dos municípios, de forma a assegurar o pleno exercício da tríplice capacidade de autoorganização, normatização própria, autogoverno e autoadministração, funções essas que lhes foram outorgadas pela

ADPF 554 TPI / SP

própria Constituição Federal.

(...)

Nesse contexto, verifica-se que o acórdão recorrido não se afastou da jurisprudência desta CORTE.”

A decisão foi mantida pela Primeira Turma deste Tribunal, que, então, negou provimento ao agravo interposto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Confira-se:

Ementa: AGRADO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRADO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1222297 AgR-terceiro, Relator Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 25/10/2019, DJe 21-11-2019)

Na mesma linha, o Plenário desta Corte em mais de uma oportunidade assentou que o controle de inconstitucionalidade de lei estadual, em âmbito local, configura meio eficaz para sanar lesividade a preceito fundamental da Constituição da República, quando se trata de norma de reprodução obrigatória. Por sua abstrativização e ausência de interesse processual direto e individual, não se verifica o requisito da subsidiariedade, ensejando o não conhecimento da arguição. Confira-se:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO DE NORMA POR MEIO DE ADI. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. LEI ESTADUAL Nº 18.802/2010. AUSÊNCIA DE CARÁTER DE REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. INADEQUAÇÃO DA ADPF. 1. O requisito da subsidiariedade coloca-se como óbice ao processamento da ADPF, pois é possível a utilização de ADI como veículo processual com aptidão para conferir interpretação conforme à

ADPF 554 TPI / SP

Constituição aos dispositivos da norma impugnada. Precedentes. 2. A norma impugnada não possui caráter de revisão geral anual de vencimentos dos servidores, logo, a procedência da arguição, sob o fundamento da isonomia, consubstanciaria verdadeiro privilégio em relação à autora. 3. Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento.” (ADPF 241 AgR, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2018, DJe 14-12-2018)

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO. SOBERANIA DO PARLAMENTO. COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO JURISDICIONAL. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. 1. O pressuposto da subsidiariedade para ajuizamento de ADPF demanda apenas a existência de meio processual com eficácia potencial de solver a controvérsia judicial apresentada em ação de controle objetivo, e não a efetiva utilização do mencionado instrumento com a pacificação da situação jurídica já à época do ajuizamento da arguição. 2. A presente ação não atende o princípio da subsidiariedade da ADPF, nos termos do art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999, mesmo que o interesse deduzido na exordial seja a declaração de constitucionalidade de lei estadual, porque a representação de inconstitucionalidade ajuizada em seara local, até pela sua abstrativização, sem interesse processual direto e individual, consiste em meio eficaz para fins de sanar lesividade a preceito fundamental da Constituição da República, notadamente a independência e separação dos poderes. 3. Afirmar a constitucionalidade de dispositivo preambular da peça orçamentária, que estima as receitas e fixa as despesas e em nada dispõe sobre a repartição de competências na elaboração do orçamento entre os Poderes do ente federativo, não infirma a inafastabilidade jurisdicional e o postulado do non liquet. Reconhecer a competência e a soberania do Poder Legislativo para aprovar periodicamente o orçamento público não significa impedir ou

ADPF 554 TPI / SP

tolher o exercício da atividade jurisdicional de órgão competente para processar e julgar representação de inconstitucionalidade em juízo abstrato. Logo, da narração dos fatos não decorre logicamente a conclusão, culminando na inépcia da exordial. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADPF 536 AgR, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 10/09/2018, DJe 20-09-2018)

Destarte, **INDEFIRO** o pedido de concessão de tutela antecipada de urgência.

Publique-se.

Brasília, 5 de fevereiro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente