

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.222.297 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECTE.(S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : MARCO ANTONIO HATEM BENETON
ADV.(A/S) : DIANA COELHO BARBOSA
ADV.(A/S) : ALEXANDRE ISSA KIMURA
RECTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
RECTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDA DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : RICARDO HASSON SAYEG
ADV.(A/S) : MARIANA FLEMING SOARES ORTIZ
ADV.(A/S) : HENRIQUE NELSON CALANDRA
RECTE.(S) : SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
ADV.(A/S) : LARA LORENA FERREIRA
ADV.(A/S) : NILO DA CUNHA JAMARDO BEIRO
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
ADV.(A/S) : FREDERICO AUGUSTO PEREIRA
ADV.(A/S) : LUIZ MARIO PEREIRA DE SOUZA GOMES
INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e seu Presidente em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Na origem, o Prefeito do Município de São Bernardo do Campo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, em face da Emenda Constitucional Estadual 46, de 8 de junho de 2018,

ARE 122297 / SP

apontando violação ao princípio federativo, assim como aos artigos 115, § 8º, e 144, ambos da Constituição Paulista, bem como aos artigos 1º, *caput*, 30, inciso I, 39, *caput*, e 37, inciso XI, todos da Carta da República.

Eis o teor da norma impugnada (Emenda Constitucional Estadual 46/2018):

“A MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, nos termos do § 3º do artigo 22 da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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 inciso aos subsídios dos Deputados Estaduais e Vereadores;' (NR)

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;

ARE 1222297 / SP

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”.

O Órgão Especial do Tribunal de origem, (a) concedeu em parte a liminar para “suspender a eficácia da expressão “e seus municípios”, inserta no inciso XII, do artigo 115, da Constituição Estadual (nova redação dada pela EC n. 46, de 08 de junho de 2018) até o julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade” (fls. 75-78, Vol. 4); (b) indeferiu os pedidos de ingresso da Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo – AFRESP e de outras entidades de classe; (c) reconheceu a legitimidade ativa e o interesse de agir do Prefeito do Município de São Bernado do Campo, por considerar que a norma questionada repercute na esfera jurídica da municipalidade; e (d) julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da EC Estadual 46/2018, com efeito *ex tunc*.

O acórdão recorrido recebeu a seguinte ementa, na parte que interessa ao presente julgamento (fls. 22-25, Vol. 29):

“(…)

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 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

ARE 1222297 / SP

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”.

No Recurso Extraordinário, com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, a parte recorrente aponta violação ao art. 37, § 12, da CF/1988, sustentando que (fls. 21-28, Vol. 36; fls. 1-7, Vol. 37; fls. 1-5, Vol. 38):

(a) não há vício formal na norma impugnada, por suposta invasão, por parte do Poder Legislativo estadual, da competência dos Chefes dos Executivos para dispor sobre o teto remuneratório dos servidores públicos, uma vez que a regra prevista no art. 61, § 1º, II, “c”, da CF/1988 aplica-se ao processo legislativo infraconstitucional, mas não às propostas de emenda constitucional;

(b) inexistente aderência entre o caso dos autos e aquele julgado na ADI 4.154, utilizada como fundamento do acórdão recorrido, pois, embora esse precedente trate de emenda constitucional originada de proposta de iniciativa parlamentar, a matéria analisada não é relativa a regime jurídico de servidor passível de ser disciplinada por norma infraconstitucional;

(c) extrai-se da dicção do § 12 do art. 37 da CF/1988, com a redação da EC 47/2005, que o Poder Constituinte derivado de reforma autorizou a unificação dos subtetos estadual e municipal, tanto é que, no final do parágrafo, excepciona-se o Vereador da regra que estipula o teto

ARE 1222297 / SP

remuneratório único, da mesma forma que o faz com relação aos Deputados Estaduais e Distritais;

(d) a palavra “âmbito” que consta do § 12 do art. 37 da Constituição refere-se a espaço físico compreendido dentro do limite correspondente ao âmbito territorial do Estado-membro; e

(e) pode-se interpretar o § 12 do art. 37 da CF/1988, também como uma norma que atribuiu aos Estados a competência para legislar a respeito de tudo que não foi expressamente outorgado ao legislador federal, facultando-lhe, com isso, o poder de normatizar a fixação do subteto remuneratório.

Em contrarrazões (fl. 40, Vol. 40; fls. 1-6, Vol. 41; fls. 1-6, Vol. 42, fls. 1-2, Vol. 43), o Prefeito do Município de São Bernardo do Campo sustenta que (a) não possuem legitimidade para recorrer a Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo, o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior; (b) a EC Estadual 46/2018 violou o princípio da separação dos poderes, pois, por iniciativa parlamentar regulou assunto de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, bem como ampliou aos servidores municipais regra prevista apenas para entes estaduais e distritais; (c) o uso da expressão “vereadores” (art. 37, § 12, *in fine*) pode ser atribuída ao fato de que os subsídios dos edis municipais são atrelados pelo art. 30, inciso VI, da CF/1988 aos subsídios dos deputados estaduais, ou seja, considerando que o subsídio dos deputados estaduais e dos vereadores já estão previstos na Constituição, o constituinte derivado reformador não pode alterá-lo; e (d) a autorização concedida pelo § 12 do art. 37 da CF/1988 não confere legitimidade para que o Estado edite emenda à sua constituição que interfira na autonomia dos Municípios.

O Recurso Extraordinário da Assembleia Legislativa foi admitido

ARE 122297 / SP

(fls. 55-56, Vol. 43).

É o relatório. Decido.

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. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. ADITAMENTO À INICIAL. ANEXO IX, REFERIDO NOS ARTS. 1º E 2º DA LEI ESTADUAL Nº 10.558/2007. DETERMINAÇÃO AO LEGISLADOR DE OBSERVÂNCIA DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE POLICIAIS CIVIS E POLICIAIS MILITARES. BURLA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, INVIÁVEL INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO ART. 61, § 1º, II, “A”. VINCULAÇÃO ENTRE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO

FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO ART. 37, XIII. CONFIGURAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE NA MERA AUTORIZAÇÃO AO LEGISLADOR PARA EDITAR LEI QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO FORMULADO NO ADITAMENTO, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.868/99). 1. **A inserção, no texto constitucional estadual, de matéria cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação, uma vez que o rito de aprovação das Constituições de Estado e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo.** 2. **In casu, trata-se de dispositivo de Constituição Estadual que dispõe sobre política remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo, o que, como já reiteradas vezes decidido por esta Corte, traduz-se em burla à reserva de iniciativa legislativa do tema à chefia do Poder Executivo estadual, à luz do disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória em sede estadual por força do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º) e que não pode ser afastada nem mesmo no exercício do Poder Constituinte Decorrente.** Precedentes do STF: ADI 3295, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011; ADI 3930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009; ADI 4154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010; ADI 3644, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04.03.2009; ADI 3555, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 04.03.2009 etc.. 3. A norma da Constituição Estadual que determina ao legislador a observância da isonomia na remuneração entre as carreiras de policiais civis e policiais militares viola a proibição de vinculação entre espécies remuneratórias consagrada no art. 37, XIII, da Constituição Federal, tendo em vista a dessemelhança entre as atribuições dos cargos e as organizações das carreiras e a impossibilidade de o constituinte estadual atribuir ao legislador a competência

para legislar em desacordo com a Constituição da República. Precedente: ADI 761, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 30.09.1993. 4. Pedido julgado procedente, para declaração de inconstitucionalidade do art. 47, caput, da Constituição do Estado da Bahia. Pedido de declaração de inconstitucionalidade do Anexo IX, referido nos arts. 1º e 2º, da Lei Estadual nº 10.558/07, também do Estado da Bahia, em virtude da ausência de apresentação dos fundamentos para o pedido, restando desatendido o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, especificamente quanto a este ponto.” (ADI 3.777, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 9/2/2015) (grifo nosso)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de

agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.” (ADI 4.154, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 18/6/2010)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMAS INSCRITAS NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA QUE DISCIPLINAM MATÉRIA INERENTE AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE DEPUTADO ESTADUAL, POR AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO ATIVA, PROPOR, MEDIANTE NORMA CONSTITUCIONAL LOCAL, A REGULAÇÃO DE MATÉRIA CUJA DISCIPLINA, NO PLANO MERAMENTE LEGISLATIVO, ESTEJA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DOS PODERES EXECUTIVO E/OU JUDICIÁRIO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.” (ADI 105, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 3/9/2018)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES ESTADUAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. Sendo os dispositivos impugnados relativos ao regime jurídico dos servidores públicos fluminenses, resulta caracterizada a violação à norma da alínea *c* do inciso II do § 1.º do art. 61 da Constituição Federal, que, sendo corolário do princípio da separação de

poderes, é de observância obrigatória para os Estados, inclusive no exercício do poder constituinte decorrente. Ação julgada procedente.” (ADI 250, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 20/9/2002)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. VENCIMENTOS E PROVENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. EQUIPARAÇÃO E VINCULAÇÃO. REGIME JURÍDICO: PODER DE INICIATIVA DE LEI. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO INCISO XIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROPOSITURA DA ADI PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, COM POSTERIOR RATIFICAÇÃO PELO GOVERNADOR: LEGITIMIDADE ATIVA. 1. O texto impugnado assegura ao funcionário ativo e inativo da Secretaria das Finanças, que, na conformidade da legislação então vigente, tenha exercido as funções de Tesoureiro ou de Tesoureiro-auxiliar das Recebedorias de Rendas de João Pessoa ou de Campina Grande, até a data da promulgação da Constituição, os vencimentos ou proventos correspondentes aos atribuídos ao Agente Fiscal dos Tributos Estaduais, símbolo TAF-501.1. Trata-se de equiparação e vinculação proibidas pelo inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, mesmo com a nova redação dada pela E.C. n° 19/98. 2. Basta observar que, aumentados os vencimentos do cargo de Agente Fiscal dos Tributos Estaduais, símbolo TAF-501.1, estarão automaticamente aumentados os vencimentos e proventos dos servidores referidos na norma em questão. 3. **Além disso, não pode a Constituição Estadual, segundo pacífica jurisprudência desta Corte, retirar do Governador do Estado sua competência privativa para iniciativa de leis que disponham sobre aumento de remuneração (art. 61, II, "a", da C.F.) ou sobre regime jurídico dos servidores estaduais (art. 61, II, "c").** 4. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 71 do ADCT da Constituição

ARE 122297 / SP

Estadual da Paraíba. 5. Plenário. Decisão unânime.” (ADI 1.977, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 2/5/2003) (grifo nosso)

Confiram-se, ainda, os seguintes precedentes que adotam a mesma orientação: ADI 2.616/PR, Min. Rel. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 10/2/2015; ADI 2.654/AL, Min. Rel. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 9/10/2014; ADI 1.521/RS, RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 12/8/2013; ADI 3.295/AM, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/8/2011; ADI 3.930/RO, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/10/2009; ADI 3.051/MG, Rel. Min. CARLO BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 28/10/2005; e ADI 2.966/RO, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJ de 6/5/2005.

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.”*

Veja-se, por oportuno, ementa do acórdão paradigma:

“CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ATUAÇÃO – REVISÃO. Ante a possibilidade de vir à balha entendimento que possua ligação com a Constituição Federal, como ocorre quanto aos preceitos sensíveis, de adoção obrigatória pela Carta estadual, admissível é o recurso extraordinário – Recurso Extraordinário nº 199.293/SP, de minha relatoria, e Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.529/MT, da relatoria do ministro Octavio Gallotti. LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO – SERVIDORES – DIREITOS. Descabe, em lei orgânica de

ARE 122297 / SP

município, a normatização de direitos dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM, relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria”.

De outro lado, o acórdão recorrido assentou que a EC Estadual 46/2018, ao submeter, também, os Municípios ao subteto único regional interferiu na autonomia municipal e, em consequência, violou o pacto federativo, além de contrariar o princípio constitucional da prerrogativa exclusiva do Prefeito legislar sobre a remuneração dos funcionários públicos municipais.

Por pertinente, transcreva-se o seguinte trecho do aresto combatido (fls. 51-66 , Vol. 29):

“Com o advento da EC nº 47/2005, o constituinte federal facultou aos Estados e ao Distrito Federal, e não aos Municípios, a adoção de um subteto único para os três Poderes, correspondente ao subsídio dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, com exceção dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores, nos termos do que preconiza o parágrafo 12, do artigo 37, da Carta da República, *verbis*:

(...)

Essa regra foi expressamente incorporada pelo ordenamento constitucional paulista por meio do parágrafo 8º, do artigo 115, estatuinto que *“para os fins do disposto no inciso XII deste artigo e no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, poderá ser fixado no âmbito do Estado, mediante emenda à presente Constituição, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais”* (grifei)

(...)

ARE 122297 / SP

Logo, 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.

Não se pode olvidar que 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.

Vale dizer, 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.

(...)

Da mesma forma, a pretensão de aplicação do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça ao teto remuneratório municipal contraria o princípio constitucional da prerrogativa exclusiva do Prefeito legislar sobre a remuneração dos funcionários públicos municipais.”

A respeito, esta CORTE, no julgamento do RE 663.696-RG (Rel. Min. LUIX FUX, Tema 510), sob a sistemática da repercussão geral, analisou a aplicação da parte final do inciso XI do art. 37 da CF/1988 aos procuradores municipais.

Na ocasião, o TRIBUNAL PLENO entendeu que os procuradores municipais, por integrarem a categoria da advocacia pública que a Constituição denomina de “funções essenciais à Justiça”, quanto ao teto remuneratório, devem estar sujeitos ao subsídio dos desembargadores

ARE 122297 / SP

dos tribunais de justiça estaduais.

No entanto, o Relator, Min. LUIZ FUX, em seu voto, advertiu que, mesmo no caso dos procuradores municipais, cujo subsídio está sujeito ao teto remuneratório dos desembargadores estaduais, ainda assim cabe ao Prefeito do município e, unicamente a ele, diante da norma inscrita no art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna, definir a política remuneratória desses servidores públicos (Informativo 932 do STF, de 25/2/2019). Vejamos:

“De outro bordo, é bom ter em mente que o constituinte não obriga os Prefeitos a assegurarem ao seu corpo de Procuradores um subsídio que supere o do Prefeito. A lei que disciplina o regime de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, *ex vi* do art. 61, §1º, II, c, da Carta Magna. Assim, cabe ao Prefeito, e unicamente a ele, avaliar politicamente, diante das circunstâncias orçamentárias e da sua política de recursos humanos, a conveniência de permitir que um procurador do município receba mais do que o Chefe do Poder Executivo Municipal. Este voto não obriga que os procuradores do município recebam o mesmo que um desembargador e nem mesmo que, necessariamente, tenham subsídios superiores aos do prefeito.

Assim, o que se sustenta neste voto é, apenas, a tese de que os prefeitos estão autorizados a adotar, nos seus respectivos âmbitos, a mesma política remuneratória já acolhida na esfera estadual em que os vencimentos dos procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.”

Destarte, esse entendimento, com mais razão, deve aplicar-se ao presente caso, pois a EC Estadual 46/2018 pretende submeter não só os procuradores municipais ao teto dos desembargadores estaduais, mas também, todos os servidores públicos municipais a subteto único estadual.

ARE 122297 / SP

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 auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração, funções essas que lhes foram outorgadas pela própria Constituição Federal.

Pela pertinência, confira-se o seguinte trecho do voto do então Relator, Min. GILMAR MENDES, proferido na ADI 144, Tribunal Pleno, DJe de 3/4/2014:

“(…) a presente ação direta objetiva ver declarada a inconstitucionalidade do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que estabelece data-limite para o pagamento dos vencimentos “dos servidores públicos estaduais e municipais, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional, de empresa pública e de sociedade de economia mista”, corrigindo-se monetariamente os seus valores se pagos em atraso.

Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que a fixação, pelas Constituições dos Estados, de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores estaduais e a previsão de correção monetária em caso de atraso não afrontam a Constituição Federal. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: RE 258.916, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 12.5.2000; ADI 544/ SC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004; ADI 559/MT, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 5.5.2006.

No entanto, como bem apontado no acórdão que julgou a medida liminar, a Constituição do Rio Grande do Norte estende a obrigação aos servidores municipais e aos empregados celetistas de empresas públicas e sociedades de economia mista. Nesse ponto, a discussão transfere-se para a preservação de dois importantes valores constitucionais: a autonomia municipal e a competência da União para legislar

em matéria de direito do trabalho. Especificamente quanto à imposição aos servidores municipais, caracteriza-se disposição de flagrante violação à autonomia administrativa e financeira municipal, disposta nos arts. 29; 30, I; e 34, VII, c, da Constituição Federal.”

Eis a ementa do acórdão:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigo 28, § 5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. 3. Fixação de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais e municipais, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional, de empresa pública e de sociedade de economia mista, corrigindo-se monetariamente os seus valores se pagos em atraso. 4. Violação dos artigos 34, VII, c, e 22, I, da Constituição Federal. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para confirmar a medida liminar e declarar inconstitucionais as expressões “municipais” e “de empresa pública e de sociedade de economia mista”, constantes do § 5º, art. 28, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.” (ADI 144, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 3/4/2014)

Na mesma linha:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da

ARE 1222297 / SP

República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. **Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3.549, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/2007)

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

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO** interposto pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e seu Presidente.

Publique-se.

Brasília, 12 de agosto de 2019.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente