



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2018.0000870264

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2116917-44.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, são réus GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM OS PEDIDOS DE INGRESSO COMO "AMICUS CURIAE" DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO - CONACATE, DO SINDICATO DOS TRABALHADORES DA UNICAMP - STU, DO SINDICATO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINAFRESP, DA ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - AFRESP E DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 31 de outubro de 2018.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO E PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

INTERESSADO: PROCURADOR GERAL DO ESTADO.

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ENTIDADES QUE PLEITEIAM O INGRESSO NO FEITO NA CONDIÇÃO DE AMICUS CURIAE - PRETENSÕES QUE DESVIRTUAM O OBJETIVO PRIMORDIAL DO INSTITUTO - FEBRAFITE, ADEMAIS, QUE POSTULOU SUA ADMISSÃO EM MOMENTO POSTERIOR À LIBERAÇÃO DO PROCESSO PARA JULGAMENTO - PEDIDO EXTEMPORÂNEO - INDEFERIMENTO”.

“A deliberada defesa de interesses individuais e concretos, de cunho nitidamente subjetivo não pode, em hipótese alguma, ser aceita em processo de natureza objetiva”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA RECONHECIDA”.

“A exigência da pertinência temática não impede o conhecimento da ação direta para além dos interesses do Município, tendo em conta a existência de vícios de inconstitucionalidade material e formal idênticos para todos os destinatários, capazes de macular a norma como um todo”.

“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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

***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
constituente 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***



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

projeto de lei de sua autoria, seja mediante proposta de emenda, nos termos do artigo 22, inciso II, da Constituição Estadual”.

V O T O N º 30.772

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, com pedido cautelar, em face da Emenda Constitucional Estadual nº 46, de 08 de junho de 2018, apontando violação ao princípio federativo, assim como aos artigos 115, § 8º, e 144, ambos da Constituição Paulista e artigos 1º, **caput**, 30, inciso I, 39, **caput**, e 37, inciso XI, todos da Carta da República.

Argumenta, em apertada síntese, o requerente que a norma impugnada atingiu dispositivo vigente da própria Constituição Estadual, verdadeiro esteio do princípio federativo, ao projetar nova limitação remuneratória para os servidores (*inclusive dos Municípios*), diversamente da anterior correspondente ao valor do subsídio do Governador do Estado, adotando-se agora o subsídio percebido pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Alega, em acréscimo, que o artigo 90 da Constituição



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

Estadual outorga legitimidade ao Prefeito para propor ação direta de inconstitucionalidade de norma estadual no âmbito de seu interesse, tal como ocorre no caso **sub judice** na medida em que cuida-se de emenda constitucional que implica flagrante ofensa ao pacto federativo, sem contar o maltrato às competências constitucionais asseguradas ao Município, preservadas pelo § 8º, do artigo 115, da Constituição Bandeirante, que limitam a aplicação de normas relativas ao teto dos servidores somente no seu âmbito, e não na esfera municipal. Aduz, em complementação, que a norma aprovada está eivada de flagrante inconstitucionalidade devendo, por isso, ser extirpada de plano do ordenamento jurídico, evitando-se, assim, violação à soberania dos Municípios. Aponta, outrossim, que o inciso XII, do artigo 37, da Lei Maior já atribuiu aos Municípios um teto salarial próprio - *subsídio do Prefeito* - pelo que não era lícito à Constituição Estadual fazer de modo diverso. Ponderando, no mais, que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão de medida cautelar, **inaudita altera pars**, insiste na suspensão da eficácia da Emenda Constitucional Estadual nº 46, de 08 de junho de 2018, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua integral inconstitucionalidade.

Concedida em parte a liminar, este C. Órgão Especial não conheceu do agravo interno interposto



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

pela Associação dos Auditores Fiscais da Prefeitura Municipal de Campinas (*fls. 468/479*), por ilegitimidade recursal, mesmo fundamento pelo qual foram inadmitidos embargos declaratórios opostos pela Federação dos Funcionários Públicos Municipais do Estado de São Paulo - *FUPESP*, direcionados contra a decisão monocrática do Relator que apreciou tutela de urgência, oportunidade em que também foi indeferido pedido de admissão da entidade-embargante na qualidade de *amicus curiae* (*fls. 539/554*).

Destaco, outrossim, que pleitearam o seu ingresso no feito a Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado - *CONACATE* (*fls. 178/199*), o Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp - *STU* (*fls. 309/311*), o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - *SINAFRESP* (*fls. 603/605*), a Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - *AFRESP* (*fls. 704/706*) e a Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - *FEBRAFITE* (*fls. 762/772*).

O Procurador Geral do Estado, acenando com a possibilidade de adotar posição processual contrária ao ato normativo questionado, concluiu pela inconstitucionalidade da fixação do “*teto remuneratório único*” para os municípios paulistas porque incompatível com o pacto



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

federativo, incumbindo aos entes municipais instituir o regime jurídico de seus servidores (*fls. 275/280*).

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo prestou informações, ocasião em que discorreu sobre as etapas do processo legislativo que resultou na aprovação e promulgação da 46ª Emenda à Constituição Bandeirante, limitando-se a reproduzir parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR (*fls. 289/296*).

O Governador do Estado de São Paulo, por sua vez, reiterou integralmente o teor da manifestação ofertada pelo Procurador-Geral do Estado (*fls. 306/307*).

Por derradeiro, a douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pelo indeferimento dos pedidos de intervenção de terceiros, por traduzirem verdadeiras pretensões de defesa de situações subjetivas, defendendo, no mérito, a procedência da ação direta (*fls. 561/600*).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

1) Ressalto, de início, que a função do ***amicus curiae*** é propiciar a pluralização e o enriquecimento do debate, cuja intervenção se justifica na necessidade de se abrir o diálogo jurídico à sociedade, em razão da existência de **questões que ultrapassam os interesses meramente das partes**, agregando argumentos novos e informações técnicas indispensáveis a subsidiar a atividade judicante, conferindo-se, com isso, maior respaldo social e democrático à jurisdição constitucional exercida pelo C. Órgão Especial.

Disso decorre ser insuficiente para o ingresso como ***amicus curiae*** a representatividade de um grupo de pessoas, fazendo-se necessária a efetiva colaboração para o julgamento do processo, o que não se vislumbra no caso das entidades que pretendem ser admitidas neste feito.

Na verdade, a deliberada defesa de interesses individuais e concretos, de cunho nitidamente subjetivo não pode, em hipótese alguma, ser aceita em processo de natureza objetiva.

A intervenção do amigo da Corte deve se apoiar em razões que tornem desejável e útil sua atuação processual na causa, proporcionando meios que



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

viabilizem a adequada resolução do litígio constitucional (*ADI nº 2.130 MC/SC, Relator Ministro Celso de Mello*), estando o magistrado *“livre para decidir, de forma fundamentada, acerca da conveniência ou não da intervenção do **amicus curiae**, devendo aferir, ainda, a relevância da matéria que diz respeito à possibilidade de a matéria transcender o interesse das partes”* (Decisão monocrática na *ADI nº 2203210-51.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Ricardo Anafe*).

Sobre o tema, Cássio Scarpinella Bueno ensina que *“levando em conta os contornos da ação direta de inconstitucionalidade e o entendimento absolutamente pacífico de que seu julgamento transforma, inequivocamente, o órgão jurisdicional em verdadeiro órgão político, não parece errôneo o entendimento de que, pelo mero ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, a matéria nela veiculada é, **ipso facto**, relevante inclusive para os fins de que trata o § 2º do art. 7º da Lei 9.868/99. Trata-se, assim, de critério objetivo, no sentido de que diz respeito ao objeto da própria ação, é dizer, à norma cuja constitucionalidade é questionada. Mais do que isso, somos do entendimento de que por 'relevância da matéria' **também deve ser entendida a necessidade concreta sentida pelo relator de que outros elementos sejam trazidos aos autos para fins de formação***



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

de seu convencimento. (...) O que é importante para seu preenchimento, acreditamos é que a 'relevância' seja indicativa da necessidade ou, quando menos, da conveniência de um diálogo entre a norma questionada e os valores dispersos pela sociedade civil ou, até mesmo, com outros entes governamentais” (**Amicus Curiae** no Processo Civil Brasileiro. *Um Terceiro Enigmático*, editora Saraiva, 2006, pág. 140 - grifo nosso).

Destaco, a propósito, entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal, **verbis**:

“4. (...) o 'amicus curiae' é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento, que não atinge sua esfera jurídica em condições diferentes do que as demais pessoas desvinculadas da relação processual. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de 'amicus curiae' no



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado.

5. É por isso que se tem entendido, no Supremo Tribunal Federal, que o pedido de intervenção de 'amicus curiae' nos processos de controle concentrado, bem assim nos casos com repercussão geral reconhecida, deve ficar sob o crivo do Relator da causa que a aceitará ou não à luz de certos moderadores normativos, dois deles legalmente previstos (Lei 9.868/99) - (a) a relevância da matéria; (b) a representatividade do postulante, e outros dois jurisprudencialmente definidos; (c) a oportunidade (ADI 4071 AgR, Rel. Min. Menezes Direito, DJe de 16/10/09); e (d) a utilidade das informações prestadas (ADI 2321 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10/6/05).

(...)

Cumprе enfatizar, no ponto, nenhuma oferta de colaboração é obrigatoriamente exigível do Tribunal. Mesmo um pedido veiculado por entidade de larga representatividade e de íntima conexão com o tema



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

debatido pode vir a ser rejeitado, caso tenha sido formalizado de maneira inoportuna ou quando a colaboração se tornar dispensável, nas circunstâncias do caso” (ADI nº 3.460 ED/DF, Relator Ministro Teori Zavascki - grifo nosso).

“Agravos regimentais no recurso extraordinário. Processual. Decisão de indeferimento de ingresso de terceiro como amigo da Corte. 'Amicus curiae'. Requisitos. Representatividade adequada. Poderes do ministro relator. Ausência de fundamentação. Não ocorrência. Agravo não provido.

1. A atividade do 'amicus curiae' possui natureza meramente colaborativa, pelo que inexistente direito subjetivo de terceiro de atuar como amigo da Corte. O relator, no exercício de seus poderes, pode admitir o amigo da corte ou não, observando os critérios legais e jurisprudenciais e, ainda, a conveniência da intervenção para a instrução do feito.

2. O requisito da representatividade adequada exige do requerente, além da capacidade de representação de um conjunto de pessoas, a existência de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

uma preocupação institucional e a capacidade de efetivamente contribuir para o debate.

(...)

Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, a representatividade adequada consiste na exigência de que 'o terceiro demonstre ter um interesse institucional na causa, não sendo suficientes interesses meramente corporativos, que digam respeito somente ao terceiro que pretende ingressar na ação. Por interesse institucional compreende-se a possibilidade concreta do terceiro em contribuir com a qualidade da decisão a ser proferida, considerando-se que o terceiro tem grande experiência na área à qual a matéria discutida pertence' (Manual de processo civil - volume único, p. 305)" (RE nº 808.202 AgR/RS, Relator Ministro Dias Toffoli).

No caso, pela simples leitura dos pedidos, deflui-se que os postulantes combatem a ação direta como se partes fossem, comportamento que desqualifica sua atuação em contribuir para o aprimoramento do julgamento, buscando tão-somente defender a solução da lide em favor daqueles que são beneficiados pela norma impugnada, sem



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

trazer elementos técnicos relevantes, em completa desarmonia com a finalidade do instituto.

A Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado - CONACATE assevera que *“representa diversas categorias profissionais no Estado e no Município de São Paulo”*, enfatizando que *“o objeto aqui tratado é a aplicabilidade imediata da EC nº 46/2018 nos municípios vinculados ao Estado de São Paulo. Nessa linha, por ter diversos filiados que têm interesse na interpretação dada ao normativo nesse presente processo, resta demonstrada tanta a legitimidade, quanto o interesse da CONACATE para ingressar como **amicus curiae** nesse processo”* (cf. fls. 179 e 203).

Paralelamente, o Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp - STU apenas sustentou que a presente demanda é de *“fundamental importância para o interesse público e dos servidores em geral, sobretudo considerando seu alargado efeito material que, inclusive, atrai a atenção dos sindicatos de classe das entidades envolvidas, como é o caso da Universidade do Estado de São Paulo - UNICAMP. Assim, o Sindicato da UNICAMP - STU, enquanto entidade representativa de uma coletividade composta por milhares de servidores, muitos, inclusive, recebendo acimado do teto constitucional, tem interesse direto, mediato e imediato*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

na resolução dessa ADI” (cf. fl. 310).

Já o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - *SINAFRESP*, considerando que *“a controvérsia não se limita apenas à constitucionalidade do subteto remuneratório previsto na EC nº 46/2018 em relação aos Municípios paulistas”*, pleiteou o seu ingresso porque *“os efeitos jurídicos da decisão atingirão não só os servidores públicos municipais, mas também todos os agentes encartados na estrutura orgânica do Estado de São Paulo”*, aduzindo que o *“estreito vínculo entre os interesses jurídicos da classe representada pelo Peticionário e o objeto jurídico discutido nesta ação é manifesto”*, inexistindo *“dúvida no sentido de que a classe representada pelo Peticionário será diretamente e concretamente atingida pelos efeitos da decisão proferida nesta ação”* (cf. fl. 604/605).

Por sua vez, a Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - *AFRESP*, dizendo-se *“Órgão de Classe com representatividade dos Agentes Fiscais de Renda, contando atualmente com 7.090 (sete mil e noventa) associados”*, defendeu sua legitimidade para postular o ingresso no feito *“diante da relevância do tema e do evidente interesse de seus associados”* (cf. fl. 705).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

Por fim, a Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (*FEBRAFITE*), depois de encaminhados os autos à mesa para julgamento, alegou que a arguição de inconstitucionalidade em tela afeta diretamente os interesses dos Agentes Fiscais de Rendas paulistas, cuja defesa de interesses lhe compete, trazendo o julgamento desta ação direta reflexos para associados de outras unidades da federação que editaram normas em sentido semelhante. Argumentou, ainda, que a Emenda Constitucional impugnada constitui importante conquista para a categoria que representa, estando a matéria debatida inserida em pauta habitual da entidade, além de frequentemente discutida na mídia nacional, possuindo grande repercussão social.

Segundo ponderou a d. Procuradoria Geral de Justiça, “os pedidos oferecidos para admissão ***amicus curiae*** devem ser todos indeferidos, se ainda pendentes, porque, em realidade, as postulações nesse sentido contém verdadeiras pretensões de defesa de situações subjetivas, o que não se acomoda com o instituto que não pode ser assimilado à intervenção de terceiros - aliás, vedada no processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade”, não se entrevendo “qualquer traço que inspira a colaboração que deve animar o ingresso ***amicus curiae***, senão o de buscar proveito na defesa de norma que reflete diretamente na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

limitação da remuneração de categorias profissionais do serviço público” (cf. fls. 568 e 571).

Demais disso, no concernente à Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, observo que a entidade postulou o seu ingresso no feito em momento posterior à liberação do processo para julgamento, o que caracteriza **pedido extemporâneo**, conforme jurisprudência sedimentada pela Suprema Corte, não podendo sua intervenção traduzir prejuízo ao regular andamento do processo, **verbis**:

**“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO
DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO
DE INGRESSO NO FEITO NA
QUALIDADE DE AMICUS CURIAE
APÓS A LIBERAÇÃO DO PROCESSO
PARA JULGAMENTO.
INDEFERIMENTO. POSTULAÇÃO
EXTEMPORÂNEA. MERA REITERAÇÃO
DE RAZÕES OFERECIDAS POR
OUTROS INTERESSADOS. HIPÓTESE
QUE NÃO JUSTIFICA A HABILITAÇÃO
DE AMICUS CURIAE. AGRAVO
DESPROVIDO.**

**1. Compete ao relator admitir ou não
pedido de manifestação de terceiros,**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

na qualidade de amici curiae, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, tendo como norte a relevância da matéria e a representatividade adequada dos postulantes (artigo 7º, § 2º, da Lei Federal 9.868/1999 e artigo 138, caput, do Código de Processo Civil), bem como a conveniência para a instrução da causa e a duração razoável do processo (artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal).

2. In casu, a agravante postulou o ingresso no feito em momento posterior à liberação do processo para julgamento, o que caracteriza pedido extemporâneo, conforme a jurisprudência sedimentada desta Corte. A admissão do amicus curiae nas ações de controle concentrado de constitucionalidade tem por escopo tão somente o fornecimento de subsídios para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, não podendo implicar em prejuízo ao regular andamento do processo.

4. A mera reiteração de razões oferecidas por outros interessados, sem o acréscimo de subsídios fáticos ou jurídicos relevantes para a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

elucidação da controvérsia, não justifica a admissão da habilitação de amicus curiae. 5. Agravo desprovido” (ADPF nº 449 AgR/DF, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2018).

À luz de tais considerações, indefiro os pedidos de ingresso da Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado - CONACATE (fls. 178/199), do Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp - STU (fls. 309/311), do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - SINAFRESP (fls. 603/605), da Associação dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo - AFRESP (fls. 704/706) e da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE (fls. 762/772).

2) Consoante observado por ocasião do deferimento parcial da liminar (cf. fl. 170), o artigo 90, **caput** e inciso II, da Constituição Estadual restringe o manejo da ação direta de inconstitucionalidade, pelo Alcaide, "no âmbito de seu interesse", **verbis**:

“Artigo 90 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse:

(...)

II - o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal”.

Cuida-se, pois, de agente político que detém a chamada “*legitimação ativa especial*”, condicionada à demonstração de interesse jurídico para questionar a norma tida como inconstitucional, critério que, além de expresso pela própria Carta Paulista, foi construído pela jurisprudência do Pretório Excelso.

A propósito, transcrevo os ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso, *verbis*:

“Ao longo dos anos de vigência da nova Carta, e independentemente de qualquer norma expressa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou uma distinção entre duas categorias de legitimados: (i) os universais, que são aqueles cujo papel institucional autoriza a defesa da Constituição em qualquer hipótese; e (ii) os especiais, que são os órgãos e entidades cuja atuação é restrita às questões que repercutem diretamente sobre sua esfera jurídica ou de seus filiados e em relação às quais possam atuar com representatividade adequada. São legitimados universais: o Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional. Os legitimados especiais compreendem o Governador de Estado, a Mesa de Assembleia Legislativa, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

(...)

Relativamente aos legitimados especiais, é pacífica a jurisprudência no sentido de que a Mesa da Assembleia Legislativa somente pode propor ação direta de inconstitucionalidade quando houver vínculo objetivo de pertinência entre a norma impugnada e a competência da casa legislativa ou do Estado do qual é ela o órgão representativo. (...) Analogamente se passa em relação aos Governadores de Estado, cuja atuação no controle direto de constitucionalidade no plano federal é subordinada à relação de pertinência entre a norma impugnada e os interesses que a eles cabe legitimamente tutelar. Pode o Governador ajuizar ação tendo por objeto lei ou ato normativo originários de seu Estado, da União e mesmo de outros Estados da Federação, se interferirem ilegitimamente com competências ou interesses juridicamente protegidos de seu Estado” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 7ª edição, Ed. Saraiva, 2016, págs. 199/200 e 202/203 - grifos nossos).

Afigura-se evidente, a meu ver, a repercussão da norma questionada sobre a esfera jurídica do Município de São Bernardo do Campo, o que justifica o reconhecimento do interesse de agir e a consequente



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

legitimidade ativa do requerente.

Por outro lado, embora o requisito da pertinência temática tenha, em exame perfunctório, lastreado a suspensão da eficácia apenas da expressão “**e seus municípios**”, inserta no inciso XII, do artigo 115, da Constituição Estadual (*nova redação dada pela EC nº 46, de 08 de junho de 2018*), reputo de rigor o conhecimento da ação direta para além dos interesses do Município de São Bernardo do Campo, tendo em conta a existência de **vícios de inconstitucionalidade material e formal idênticos para todos os destinatários**, capazes de macular a norma como um todo, conforme se verá adiante.

Nesse sentido, o posicionamento referendado pelo Plenário da Suprema Corte, **verbis**:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa piso salarial para certas categorias. CNC. Preliminar de ausência parcial de pertinência temática. Rejeitada. Alegada violação ao art. 5º, caput (princípio da isonomia), art. 7º, inciso V; 8º, inciso I; e art. 114, § 2º, da Constituição. Inexistência. Expressão 'que o fixe a maior' contida no caput artigo 1º da Lei



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

estadual nº 5.627/09. Direito do trabalho. Competência legislativa privativa da União delegada aos Estados e ao Distrito Federal. Expressão que extravasa os limites da delegação de competência legislativa conferida pela União aos Estados por meio da Lei Complementar nº 103/00. Ofensa ao artigo 22, inciso I e parágrafo único, da Lei Maior.

1. A exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários. Preliminar rejeitada.

(...)

Há casos que não admitem soluções parciais, dada a natureza da norma ou mesmo da inconstitucionalidade que a vicia” (ADI nº 4.375/RJ, Relator Ministro Dias Toffoli - grifei).

3) No mais, a ação é de ser julgada

procedente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

O texto impugnado tem o seguinte teor, *verbis*:

“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:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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”.

Em que pese a capacidade de auto-organização do Estado-membro em editar sua própria ordem constitucional, a competência que lhe foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior, inclusive no que se refere à autonomia municipal, ao postulado da separação dos poderes e às regras de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

instauração do processo legislativo, de observância compulsória em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 25 da Constituição Federal¹.

É importante registrar que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, as quais refletem o inter-relacionamento entre os Poderes e que pré-ordenam diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do ente federado, *verbis*:

“O Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CRFB/1988, art. 102, I e § 1º; Lei nº

¹ **“Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

**9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I).
Nessa linha, vejam-se, dentre outros:
RE 421.256, Rel. Min. Ricardo
Lewandowski; ADI 347, Rel. Min.
Joaquim Barbosa; ADI 508, Rel. Min.
Sydney Sanches.**

**Nada impede, porém, que o Tribunal de
Justiça fundamente suas conclusões
em norma constitucional federal que
seja 'de reprodução obrigatória' pelos
Estados-membros. Assim se
qualificam as disposições da Carta da
República que, por pré-ordenarem
diretamente a organização dos Estados-
membros, do Distrito Federal e/ou dos
Municípios, ingressam
automaticamente nas ordens jurídicas
parciais editadas por esses entes
federativos. Essa entrada pode
ocorrer, seja pela repetição textual do
texto federal, seja pelo silêncio dos
constituintes locais - afinal, se sua
absorção é compulsória, não há
qualquer discricionariedade na sua
incorporação pelo ordenamento local”
(AgR. na Rcl. nº 19.067/RN, Relator
Ministro Roberto Barroso - grifo nosso).**

Esse entendimento, aliás, foi



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

ratificado pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte em sede de repercussão geral, **verbis**:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes” (RE nº 650.898/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017).

Pois bem.

No que diz respeito à remuneração do funcionalismo público, o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal contempla um teto geral para os servidores da União, que corresponde ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, além de estabelecer tetos remuneratórios



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

específicos para os demais entes da federação, impondo aos Municípios a observância do subsídio do Prefeito.

No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, a regra consagrada pelo texto constitucional prevê subtetos específicos distintos para cada esfera de Poder, fixando para o Executivo o subsídio do Governador; para o Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais ou Distritais (*cujo teto máximo de remuneração deve corresponder a 75% do previsto para os Deputados Federais - art. 27, § 2º, da CF*); e para o Judiciário o subsídio dos Desembargadores (*limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros da Suprema Corte - mesmo patamar aplicável aos membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos*).

Confira-se a redação do artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, **verbis**:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

² “Art. 27.

(...)

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos” (Reação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003 - grifo nosso).

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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**:

“§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do 'caput' deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo 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 e Distritais e dos Vereadores”
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005 - grifo nosso).

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*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais” (grifei).

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, “a regra do teto remuneratório é que consta do art. 37, XI, da CF, com a redação da EC nº 41/2003. A Constituição, depois de reformada por esta última emenda, passou a admitir **tetos remuneratórios geral e específicos, estes dependendo da respectiva entidade federativa.** Assim, estabeleceu, como teto geral para todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No que concerne aos **tetos específicos (ou subtetos), foi fixado para os Municípios o subsídio do Prefeito, e para os Estados e Distrito Federal, foram previstos três subtetos:** (1º) no Executivo, o subsídio mensal do Governador; (2º) no Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais; (3º) no Judiciário, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, aplicável esse limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e Defensores Públicos. A despeito dessa regra geral, a EC nº 47, de 5.7.2005, introduziu o § 12 ao art. 37 da CF, pelo qual fixou alternativa para a fixação do teto. Segundo o novo mandamento, **os Estados e o Distrito Federal têm a faculdade de fixar teto único local remuneratório (na**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

verdade, também um subteto), desde que o façam através de emendas às respectivas Constituições e Lei Orgânica (aqui, no caso do Distrito Federal). O limite único deverá corresponder ao subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, o qual, a seu turno, se limita ao percentual de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento (90,25%) do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O art. 37, § 12, todavia, não se aplica aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores” (Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, Atlas, pág. 798 - grifos nossos).

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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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.

Mas não é só.

Por outro fundamento também é possível reconhecer a inconstitucionalidade da norma em comento, sendo oportuno consignar que no âmbito da ação direta vigora o princípio da **causa petendi** aberta, **verbis**:

“... pode a Suprema Corte, no desempenho da função máxima de guardião da Carta Maior, valer-se de parâmetro constitucional outro, não constante do corpo da petição inicial, para fins de declaração da incompatibilidade da norma com o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

texto constitucional, sem que isso invalide o juízo de confrontação, no que se convencionou chamar de causa de pedir aberta das ações de controle abstrato” (ADI nº 179/RS, Relator Ministro Dias Toffoli).

No entanto, considerando que a demanda foi proposta pelo Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, essa regra deve ser conjugada com a exigência da pertinência temática, que constitui verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo de constitucionalidade.

Diante do quadro delineado e em outras palavras, o alcance do conhecimento desta ação direta há de ficar adstrito ao vício de inconstitucionalidade que for idêntico para todos os seus destinatários (ADI nº 4.375/RJ, Relator Ministro Dias Toffoli), prejudicados, **ipso facto**, os argumentos invocados pela d. Procuradoria Geral de Justiça concernentes à impossibilidade de extensão do subteto único facultativo aos Magistrados e Membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal.

Estabelecidas essas premissas,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

tem-se que os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Assembleia Legislativa, competindo privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos.

As normas do processo legislativo, a exemplo das regras de iniciativa reservada ao Poder Executivo, são oponíveis ao poder constituinte do Estado-membro, que deve respeitar o modelo de tripartição de poderes delineado pela Carta da República, não podendo ser objeto de deliberação proposta de emenda que tipifique maltrato ao princípio da separação dos poderes, erigido à categoria de cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso III, da CF³.

Sendo assim é defeso à Assembleia Legislativa, sob o pretexto de atuar no exercício do poder constituinte decorrente, *“transgredir os postulados fundamentais que regem, no plano de nossa organização político-jurídica, as relações institucionais entre os Poderes,*

³ “**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

*notadamente aqueles princípios constitucionais que dispõem sobre a prerrogativa de instauração do processo de positivação formal do Direito, inclusive no âmbito das comunidades autônomas locais”, sendo igualmente vedado ao Estado-membro “introduzir regras de índole constitucional na Carta Política local veiculadoras, por iniciativa de Deputados Estaduais, de temas para cuja regulação exista, no que concerne à elaboração de leis, reserva de iniciativa em favor do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. Isso significa que, **onde houver restrição em matéria de elaboração de leis, como sucede nas hipóteses do art. 61, § 1º, II, do art. 96, I, “ d”, e II, e, ainda, do art. 125, § 1º, 'in fine', todos da Constituição da República, aí também haverá limitação ao exercício do poder de formulação constitucional, no que concerne aos Deputados Estaduais**, o que justifica, em face da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a impossibilidade jurídica de parlamentares locais proporem, mediante iniciativa própria, normas constitucionais veiculadoras de tratamento normativo peculiar, p. ex., ao **regime jurídico de servidores públicos**” (ADI nº 105/RO, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018 - grifos nossos).*

Explicitando: as hipóteses previstas nos artigos 61, § 1º, da Lei Maior e 24, § 2º, da Carta



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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 Estadual⁴.

Nesse particular, a Constituição Paulista, em seu artigo 24, § 2º, item 4, reproduzindo o disposto no artigo 61, § 1º, alínea “c”, da Lei Maior, é clara ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo competência exclusiva para a iniciativa de leis que disponham sobre “*servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*”.

Sobre o assunto, a Suprema Corte já deixou pontificado que a expressão **regime jurídico** “*exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes*”, compreendendo “*todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses*

⁴ “**Artigo 22** - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
(...)
II - do Governador do Estado”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

*de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) **aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária**, (i) às **reposições salariais e aos vencimentos**, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo” (ADI nº 1.809/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017 - grifei).*

Como se vê, cabe ao Chefe do Poder Executivo de cada ente político a disciplina relativa ao regime jurídico dos servidores públicos, competindo-lhe exclusivamente, segundo juízo de conveniência e oportunidade, encaminhar ao Poder Legislativo proposta de emenda constitucional tendente a adotar o subteto único facultativo previsto nos artigos 37, § 12, da Constituição Federal e 115, § 8º, da Carta Paulista, incidindo a norma impugnada em vício de inconstitucionalidade formal, por desrespeitar iniciativa legislativa privativa do Governador.

Lembro, na mesma diretriz,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

precedentes da lavra do E. Supremo Tribunal Federal, **verbis**:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 2/1991 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÔS SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES. PROJETO DE INICIATIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

2. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 2/91 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” (ADI nº 858, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

“AÇÃO DIRETA DE



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

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 nº 4.154/MT, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

**"ADMINISTRATIVO E
CONSTITUCIONAL. EMENDA
CONSTITUCIONAL 11/2013, DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.
TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA
RESULTANTE DE PROJETO INICIADO
PELA GOVERNADORA DO ESTADO.
EMENDA PARLAMENTAR.
ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES.
REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA
SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA.
CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA
PRERROGATIVA DO CHEFE DO
EXECUTIVO ESTADUAL.**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida.

2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo.

3. Medida cautelar deferida.

(...)

A tese de inconstitucionalidade formal deduzida na inicial é consistente e, por si só, autoriza um juízo de significativa relevância dos fundamentos, primeiro



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

requisito para o deferimento da medida cautelar. Realmente, firmou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal uma linha de entendimento segundo a qual os traços básicos do processo legislativo estadual devem prestar reverência obrigatória ao 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 a temática do teto remuneratório. Esta prerrogativa é de ser observada mesmo quanto a iniciativas de propostas de emenda à Constituição



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

Estadual” (ADI nº 5.087 MC/DF, Relator
Ministro Teori Zavascki - grifos nossos).

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.

No confluente, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Subprocurador-Geral de Justiça, *verbis*:

“A emenda constitucional estadual em pauta é incompatível com a reserva de iniciativa normativa do Chefe do Poder Executivo em matéria de regime jurídico dos servidores públicos, agredindo, por isso, a cláusula pétrea da divisão funcional do poder (separação de poderes).

(...)

O limite máximo de remuneração dos servidores públicos é matéria elementar à disciplina de seu regime jurídico e, portanto, ainda que por emenda à Constituição Estadual, deve emanar privativamente da autoria do Chefe do Poder Executivo, sob pena de concitar o Poder Legislativo a exercer, obliquamente, atribuições do Poder Executivo por meio de emendas constitucionais.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

Não bastasse a Constituição Estadual enunciar na cabeça do art. 21 que o processo legislativo (em sentido amplo) - na expressão de um processo normativo - compreende as emendas constitucionais, o que estabelece a lógica do fiel seguimento do arranjo inerente à divisão funcional do poder, a exegese sistêmica conduz à compreensão de que as matérias normativas sujeitas taxativamente à reserva de iniciativa legislativa se espraiam a todas as espécies de processos normativos, inclusive as emendas constitucionais.

Daí ser razoável assentar, em linha de conclusão, que por interpretação conjugada do art. 22, II, com o art. 24, § 2º, 4, ambos da Constituição Paulista, somente o Chefe do Poder Executivo tem o poder de propulsão de emenda constitucional em assunto encartado no regime jurídico dos servidores públicos” (cf. fls. 594, 597/598).

De resto, não vislumbro, **data venia**, a viabilidade de se reconhecer eventual violação ao artigo 176, inciso II, da Carta Paulista - *porque supostamente a majoração do teto excederia créditos orçamentários com despesas de pessoal* - e tampouco aferir a incompatibilidade da norma hostilizada com o artigo 169 do mesmo diploma - *inobservância do princípio da responsabilidade dos gastos públicos com pessoal* -, na medida em que o exame das questões suscitadas demandaria a análise da condição individual e subjetiva de cada destinatário da norma, o que não se admite no controle abstrato de constitucionalidade.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2116917-44.2018.8.26.0000

Como corolário, na hipótese vertente, a Emenda Constitucional Estadual nº 46, de 08 de junho de 2018 implica transgressão ao princípio da separação dos poderes, traduzindo ofensa 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, o que conduz ao decreto de procedência desta ação direta.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional Estadual nº 46, de 08 de junho de 2018, com efeito ***ex tunc***. Comunique-se oportunamente à Assembleia Legislativa, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica