



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.576/DF**

**RELATOR:** MINISTRO GILMAR MENDES  
**REQUERENTE:** PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
**ADVOGADOS:** CLÁUDIO RENATO DO CANTO FARAG E OUTRO  
**INTERESSADO:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADVOGADOS:** ALEXANDRE ISSA KIMURA E OUTRA  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 416386/2020**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUBTETO REMUNERATÓRIO ÚNICO. SUBSÍDIOS MENSAL DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (CF, ART. 37, § 12). MATÉRIA SUJEITA À DISCIPLINA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO OU À LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO. PRETENSÃO DE REPRISTINAÇÃO DA EMENDA 46/2018 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CONHECIMENTO.

1. Não se afigura viável o manejo dos instrumentos de fiscalização abstrata de constitucionalidade para discutir pretensões de nítida feição concreta.
  2. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade para, a pretexto de conferir interpretação conforme ao art. 37, § 12, da CF, repristinar emenda à Constituição do Estado declarada inconstitucional pelo tribunal de justiça em acórdão não reformado pelo Supremo Tribunal Federal em recurso extraordinário.
- Parecer pelo não conhecimento da ação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, objetivando conferir interpretação conforme ao art. 37, § 12, da Constituição Federal, no que se refere ao subteto remuneratório dos servidores estaduais e municipais.

Este é o teor do art. 37, § 12, da CF, inserido pela EC 47/2005:

*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:*

*(...).*

*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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;*

*(...)*

*§ 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*

O requerente fundamenta o pedido de conformidade constitucional na circunstância de, *“em alguns estados, mesmo com as alterações legislativas impostas pelo § 12 do art. 37 da CF, tanto o Poder Judiciário quanto o Poder Executivo vêm criando óbices para a sua aplicação”*, relatando que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) declarou inconstitucional a Emenda à Constituição Paulista nº 46, de 8.6.2018, 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 inciso aos subsídios dos Deputados Estaduais e Vereadores;”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*

Diz que, no julgamento de representação de inconstitucionalidade nº 2116917-44.2018.8.26.0000, o TJSP reconheceu a ocorrência de vício formal da EC 46/2018, de iniciativa parlamentar, por violação da competência do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo pertinente ao regime jurídico de servidores públicos.

Insurge-se contra a referida decisão, considerando que, por terem *“natureza jurídica de direito e garantia coletiva com eficácia constitucional normativa*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*imediate e plena, as normas de TETO e SUBTETO remuneratórios não são regulamentadas, necessariamente, por norma de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo” (fls. 44).*

Alega, em reforço à ausência de vício de iniciativa, que a edição do citado ato normativo não ocasionaria impacto financeiro aos cofres do Estado, de modo que *“não preconiza, fixa ou estabelece a elevação da remuneração prevista em favor dos servidores públicos estaduais”*.

Requer, liminarmente, o restabelecimento da eficácia da EC 46/2018 do Estado de São Paulo e, no mérito, a procedência do *“pedido para dar interpretação conforme a Constituição Federal no sentido de que não há vício de iniciativa na EC 46/2018 do Estado de São Paulo, portanto, não enseja[ndo] inconstitucionalidade de emenda à constituição estadual que deu aplicação ao § 12 do art. 37 da CF”*.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo trouxe informações sobre o processo de elaboração da EC 46/2018, apresentada pelo Deputado Campos Machado e subscrita pelo número regimental de membros da casa. Defendeu a constitucionalidade da norma e noticiou a interposição de recurso extraordinário contra o acórdão da ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo TTJSP, o qual não foi conhecido ante o alinhamento da decisão impugnada à jurisprudência pacífica da Corte Constitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo informou que a declaração de inconstitucionalidade da EC 46/2018 decorreu da verificação de afronta à separação de poderes e à iniciativa legislativa do chefe do Executivo de cada ente político relativa a regime jurídico de servidores públicos, entendimento que estaria em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

A ação constitucional em exame não figura como instrumento hábil a satisfazer a pretensão autoral, mormente considerando o pedido deduzido no petítório *“para dar interpretação conforme a Constituição Federal no sentido de que não há vício de iniciativa na EC 46/2018 do Estado de São Paulo, portanto, não enseja[ndo] inconstitucionalidade de emenda à constituição estadual que aplicação ao § 12 do art. 37 da Constituição Federal”*.

O intuito do requerente, sob pretexto de conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 37, § 12, da CF, é o de desconstituir, por via transversa, decisão prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Ação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Direta de Inconstitucionalidade 2116917-44.2018.8.26.0000, **transitada em julgado**, que extirpou do ordenamento jurídico a Emenda 46/2018 à Constituição Paulista.

Os instrumentos de fiscalização constitucional de natureza abstrata não se prestam a discutir (ou rediscutir) pretensões de nítida feição concreta,<sup>1</sup> bem como refoge ao seu escopo sua utilização como sucedâneo recursal ou rescisório contra decisão acobertada pela coisa julgada (art. 26 da Lei 9.868/1999 e art. 12 da Lei 9.882/1999), como se infere, por exemplo, das ementas dos seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 95, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR 412/2008 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATRIBUIÇÃO AOS CARTORÁRIOS EXTRAJUDICIAIS VINCULADOS AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA – RPPS/SC DA RESPONSABILIDADE PELO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PESSOAL E PATRONAL DE MANEIRA CUMULADA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, CAPUT; E 150, IV, DA CF. DISPOSITIVO LEGAL DECLARADO

1 *“O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento de validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida no via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 20.4.2006).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*INCONSTITUCIONAL NA ADI 4.641. REDISCUSSÃO DOS TERMOS DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO JÁ TRANSITADA EM JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. EVENTUAIS LESADOS EM SEUS DIREITOS SUBJETIVOS POR CONSEQUÊNCIAS ADVINDAS DA APLICAÇÃO DE NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL DEVEM BUSCAR REPARAÇÃO EM AÇÃO PRÓPRIA. O CONTROLE CONCENTRADO NÃO TEM POR ESCOPO A SATISFAÇÃO DE DIREITOS SUBJETIVOS INDIVIDUAIS OU COLETIVOS. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

- 1. O artigo 95, caput e §§, da Lei Complementar 412/2008 do Estado de Santa Catarina já foi declarado parcialmente inconstitucional, no que diz respeito aos cartorários extrajudiciais, quando do julgamento da ADI 4.641, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe de 10/4/2015. À ocasião, a Corte modulou os efeitos da decisão para resguardar o direito dos segurados e dependentes que, até a data da publicação da ata do julgamento, já estivessem recebendo benefícios previdenciários junto ao regime próprio estadual ou já houvessem cumprido os requisitos necessários para obtê-los.*
- 2. A declaração de inconstitucionalidade parcial do artigo 95 da Lei Complementar 412/2008 do Estado de Santa Catarina incorporou os efeitos típicos das sentenças de declaração de inconstitucionalidade, isto é, a nulidade da norma impugnada, com efeitos retroativos, consequência que só foi mitigada para as situações especificamente arroladas.*
- 3. In casu, o que se pleiteia é a rediscussão dos termos do acórdão prolatado no julgamento da ADI 4.641, já transitado em julgado, de forma a permitir que os indivíduos contemplados pela modulação dos efeitos da decisão sejam exonerados da obrigação de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias nos moldes do art. 95, § 1º, da Lei Complementar 412/2008 do Estado de Santa Catarina.*
- 4. A ação possui nítido viés rescisório, providência que encontra óbice no artigo 26 da Lei federal 9.868/1999 e na jurisprudência da Corte. Precedente: AR 1.365-AgR, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 7/2/1997.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

5. *É pacífica a prejudicialidade das ações de controle concentrado cujo objeto é abrangido por pronunciamentos anteriores do Tribunal. Precedentes: ADI 1.460, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 25/6/1999; ADI 1.943, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 24/10/2016.*
6. *Eventuais lesados em seus direitos subjetivos por consequências advindas da aplicação de norma declarada inconstitucional devem buscar a reparação em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos. Precedentes: ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 1.445-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 29/4/2005; ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 20/5/1994.*
7. *Agravo a que se NEGA PROVIMENTO.*  
(ADI 5.819 AgR/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.09.2020.) - Grifo nosso.

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROLATADO NO JULGAMENTO DE ADI ESTADUAL, QUE REPUTOU INCONSTITUCIONAL A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 46/2018. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA TITULARIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ARTIGO 37, § 12, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO SATISFAÇÃO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTIGO 4º, § 1º, DA LEI FEDERAL 9.882/1999. CONTRADIÇÃO E OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO EM RAZÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. *O acórdão embargado, ao assentar a inobservância do requisito da subsidiariedade no manejo da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, que tem por objeto acórdão prolatado no bojo de ação objetiva, ajuizada no âmbito estadual, ante a possibilidade de interposição de recurso extraordinário – que inclusive já foi interposto e julgado por esta Corte (ARE 1.222.297) –, não incorreu em vícios de contradição e omissão, restando devidamente fundamentado que não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental nas hipóteses em que existe outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.*
2. *Os embargos de declaração não têm a finalidade de revisão, reforma ou anulação do julgado, uma vez que não se destinam à produção de uma nova decisão. Eventuais alterações no ato judicial embargado são restritas à correção dos vícios de obscuridade, omissão, contradição ou erro material (artigo 1.022 do CPC/2015), de forma que a decisão dos embargos terá caráter meramente integrativo. Precedentes: ADI 5.357-MC-Ref-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 7/3/2017; ADI 3.794-ED-ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 21/9/2017.*
3. ***O trânsito em julgado do ARE 1.222.297, em 11/3/2020, implicou o trânsito em julgado do 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, objeto da presente controvérsia.***
4. *Prejudicialidade da ação, vez que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não se presta à cassação de decisões judiciais transitadas em julgado. Precedentes: ADPF 243-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 27/5/2016; ADPF 249-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 1º/9/2014.*
5. *Embargos de declaração desprovidos.*  
(ADPF 554 AgR-ED, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 30.4.2020.) - Grifo nosso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Descabida, portanto, a utilização de ação direta de inconstitucionalidade para, conferindo verdadeiros efeitos rescisórios ao acórdão do TJSP, restabelecer a EC 46/2016 à Constituição do Estado de São Paulo, declarada inconstitucional em ação direta de inconstitucionalidade estadual em acórdão já transitado em julgado.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

WSC