



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADPF 554 - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP, autarquia de regime especial, pessoa jurídica de direito público do Estado de São Paulo, criada pelo Decreto Estadual 6.283, de 25 de janeiro de 1934, modificado pelo Decreto-Lei Estadual 13.855, de 29 de fevereiro de 1944, inscrita no C.N.P.J. sob nº 63.025.530/0001-04, com sede na Rua da Reitoria, n. 374, Cidade Universitária "Armando de Salles Oliveira", Butantã, Capital, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 6º, § 1º, da Lei 9.882/99 e 138 do Código de Processo Civil, requer seu ingresso como

AMICUS CURIAE

nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental acima epigrafada, manejada pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO – CONACATE**, consoante razões a seguir expostas.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

I. SÍNTESE DA ARGUIÇÃO

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO – CONACATE ajuizou a presente *ação de descumprimento de preceito fundamental* com o escopo de obter decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que, afastando *interpretação controversa* sobre § 12 do art. 37 da Constituição Federal, defina pela *inexistência de vício de iniciativa na Emenda Constitucional nº 46/2018 do Estado de São Paulo, a qual, dando nova redação ao inciso XII do art. 115 da Constituição do Estado de São Paulo, unificou o teto remuneratório estadual, inclusive para os municípios.*

Aduz a Requerente que a Emenda Constitucional n. 45/2007, ao dar redação ao § 12 do art. 37 da Constituição Federal, autorizou que os Estados, mediante alteração de suas normas locais, adotassem como teto remuneratório o subsídio mensal dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, teto esse que, até então, estava fixado no subsídio mensal dos Governadores de cada Estado, conforme dispunha o inciso XI do mesmo art. 37 da Carta Magna.

Diz ainda a Requerente que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional Estadual nº 46/2018 por via da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2116917-44.2018.8.26.0000, manejada pelo Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, não se ateu ao pedido inicial de inconstitucionalidade fundado na violação do princípio federativo ao incidir sobre os Municípios, e teria aplicado *entendimento controverso* segundo o qual a iniciativa para a proposta de emenda à constituição sobre o teto remuneratório estaria reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo.

Para ilustrar a alegada controvérsia constitucional, a Requerente comenta decisões que abordaram o tema nos Tribunais de Justiça dos Estados do Rio



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Grande do Sul, do Amazonas, de Pernambuco, e também perante o Supremo Tribunal Federal nas ADI's 3930, 4154, 766, 199, 700, 1.895, 3.175 e 3.739, e argumenta que as regras sobre o teto e subteto têm “natureza jurídica de direito e garantia coletiva” e têm eficácia constitucional plena e imediata, e que não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, o que afastaria, diz a Requerente, a regra de iniciativa legislativa pelo Chefe do Poder Executivo.

Defende, ainda, que as emendas à Constituição Estadual não estão submetidas às regras de reserva de iniciativa, e arremata afirmando que a EC 46/2018 do Estado de São Paulo não fixa remuneração.

Requeru liminar no sentido de restabelecer a eficácia da EC 46/2018 do Estado de São Paulo, pedido que foi postergado para o julgamento definitivo conforme sistemática do art. 12 da Lei Federal nº 9.868/99.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresentou informações (doc. 49, e-stf). Na oportunidade, defendeu a adequação da decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade nº 2116917-44.2018.8.26.0000 às normas constitucionais indicadas como de interpretação controversa. O Governador do Estado de São Paulo também prestou informações (doc. 52, e-stf), defendendo a regularidade da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

O Advogado-Geral da União manifestou-se (doc. 54, e-stf), em preliminar, no sentido do não conhecimento da presente *arguição de descumprimento de preceito fundamental*, ao fundamento de que não estaria caracterizada a subsidiariedade de que fala o § 1º do art. 4º da Lei 9.882/92. No mérito, defendeu a improcedência da arguição, dado que a norma editada pelo Poder Legislativo do Estado de São Paulo deveria de fato ter sido de iniciativa do Poder Executivo, por tratar-se de regra afeta a regime jurídico dos servidores.

A Confederação Nacional dos Servidores Públicos formulou pedido de ingresso no feito como *amicus curiae*, pronunciando-se pela procedência da arguição (doc. 56, e-stf).



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

II. DA LEGITIMIDADE DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA INGRESSO NO FEITO COMO *AMICUS CURIAE*. CONTRIBUIÇÃO PARA A APRECIÇÃO CONTEXTUAL DAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DO AFASTAMENTO DA EC 46/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Antes de oferecer contributos para o debate a ser travado, cumpre à **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** esclarecer os motivos que a fazem parte legítima para participação do julgamento da presente *arguição de descumprimento de preceito fundamental*, na qualidade de *amicus curiae*.

Como registrou o eminente Ministro EDSON FACHIN no julgamento da ADPF 145 AgR¹, os arts. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, 6º, § 2º, da Lei 9.882/1999, e 138 do CPC/15, definem que os critérios para admissão como *amicus curiae* são a relevância da matéria, a especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia, assim como a representatividade adequada do pretendente. A regra permite que o Relator, quando presentes tais circunstâncias, admita terceiros com a adequada representatividade.

Sem dúvidas que o caso, cuja relevância transborda interesses particulares e cuja controvérsia demonstra importante repercussão social, comporta a admissão da **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**, maior universidade pública brasileira e epicentro da formação científica nacional, presente nos *rankings* internacionais como uma das melhores universidades do mundo.

Caracterizada como uma autarquia estadual de regime especial, pessoa jurídica de direito público interno criada por Decreto do Estado de São Paulo², a

¹ Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-206 DIVULG 11-09-2017 PUBLIC 12-09-2017.

² Criada pelo Decreto Estadual n. 6.283, de 25 de janeiro de 1934, modificado pelo Decreto-Lei Estadual n. 13.855, de 29 de fevereiro de 1944.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO é regida por normas próprias³, e compõe a Administração Pública Indireta do Estado de São Paulo, gozando de plena autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, em cumprimento ao comando Constitucional insculpido no art. 207 da Constituição Federal:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Por se tratar de uma autarquia de regime especial, a **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** possui, dada sua longa e importante história, uma diversidade de regimes jurídicos aplicáveis a seus servidores docentes e não docentes, desde carreiras efetivas, propriamente estatutárias, até empregos públicos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, além de cargos puramente comissionados. A ora Peticionante tem sob sua gestão 19.349 (dezenove mil, trezentos e quarenta e nove) servidores ativos, e 5.530 (cinco mil, quinhentos e trinta) servidores inativos, totalizando 24.879 (vinte e quatro mil, oitocentos e setenta e nove) servidores, docentes e não docentes.

Explique-se que o interesse da ora Peticionante não está limitado à sua esfera própria de problemas ou benefícios, mas se expande na possibilidade de que a decisão a ser proferida nos autos da presente *arguição de descumprimento de preceito fundamental* pacifique a controvérsia em torno da definição do *subteto remuneratório do funcionalismo público no âmbito do Estado de São Paulo*. Não se trata do mero interesse particular de uma instituição de ensino, mas da possibilidade do contributo fático e analítico que a Peticionante, como maior universidade pública do país, sediada no Estado federado a que se refere a *arguição*, pode oferecer, a fim de balizar o debate e

³ Estatuto da Universidade de São Paulo, baixado pela Resolução 3.461, de 07 de outubro de 1988, e Regimento Geral, baixado pela Resolução 3.745, de 19 de outubro de 1990.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

influenciar beneficentemente o resultado que trará consequências a todo o ensino científico nacional.

A representatividade decorre, claramente, do papel central que a Peticionante ocupa no funcionalismo público estadual, sobretudo na área de ensino superior. As universidades públicas paulistas como um todo, e a **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** em específico, lidam com o desafio de oferecer carreiras estruturadas e vantajosas, capazes de cumprir com excelência suas missões institucionais de ensino e pesquisa e de garantir a todos os servidores, docentes e não docentes, incentivos remuneratórios condizentes com a importância da finalidade que lhes compete.

Nesse sentido, e à guisa de ilustração do quanto abrangente é o objeto da lide, o afastamento do subteto proposto pela EC 46/2018 do Estado de São Paulo traz ao ensino superior público um desincentivo aniquilador. Isso porque, a prevalecer a regra de fundo prevista na Constituição do Estado de São Paulo, hoje válida em face do afastamento da EC Estadual 46/2018, os professores da **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** (e das demais universidades públicas do Estado de São Paulo) terão seus vencimentos limitados ao salário do Governador do Estado de São Paulo.

Tal limitação ocasiona, no mercado de profissionais das instituições de ensino e pesquisa do Estado de São Paulo, um desequilíbrio que não pode ser desprezado no julgamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. Isso se afirma por haver também, no Estado de São Paulo, além de um amadurecido mercado privado de ensino e pesquisa, diversas instituições públicas de ensino e pesquisa *federais*, que, naturalmente, obedecem à regra do teto constitucional prevista no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. Para os profissionais de ensino e pesquisa das instituições públicas estaduais, entretanto, vale, até o momento, o subteto estadual fixado na mesma norma, que limita a remuneração das carreiras ao salário do Governador do Estado.

A implicação direta dessa limitação de vencimentos é o



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

surgimento de uma grave *externalidade negativa* na oferta pública de carreiras e remunerações de ensino e pesquisa: como efeito colateral negativo do estabelecimento dos vencimentos do Governador do Estado de São Paulo como limite remuneratório para os servidores das instituições estaduais de ensino e pesquisa, corre-se o risco de gerar uma corrida para as carreiras federais, em detrimento das estaduais. Afinal, ainda que se trate de carreiras públicas, há inegavelmente um trânsito de profissionais entre instituições de ensino e pesquisa.

Assim, exemplificativamente no mesmo contexto socioeconômico do Estado de São Paulo, a parte da comunidade de profissionais vinculados a instituições federais tem garantido o teto remuneratório máximo dos servidores públicos do país, enquanto que a outra parte precisa submeter-se ao subteto constitucional do Governador do Estado. Gera-se, assim, um incentivo a que os profissionais envolvidos com ensino e pesquisa optem pelas instituições federais, em detrimento das instituições estaduais de ensino e pesquisa.

A par das discussões dogmáticas em torno da constitucionalidade formal das mudanças operadas nas normas constitucionais federal e estadual, é certo que a decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao afastar a constitucionalidade da EC 46/2018 do Estado de São Paulo, reavivou esse desequilíbrio, extremamente prejudicial ao mercado de profissionais públicos de ensino e pesquisa, consistente na diferença entre os limites máximo de remunerações estadual e federal.

A ilustração é didática: no mesmo município de São Carlos/SP, de um lado da rua, a Requerente **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** paga o máximo de **R\$ 23.048,59⁴**, enquanto a Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, na calçada oposta, paga **R\$ 39.300,00**.

Particularmente quanto à oferta de profissionais de ensino e pesquisa de instituições públicas, essa externalidade negativa decorrente da fixação de

⁴ Lei Estadual nº 16.929, de 17/01/2019.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

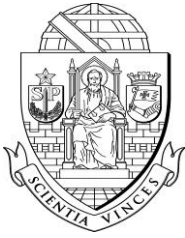
tetos e subtetos em níveis diferentes desfavorece enormemente as instituições sujeitas ao subteto estadual, e se revela como uma verdadeira *falha de mercado* causada por um desenho legislativo que não levou em consideração particularidades de alguns setores caracterizados por atividades também desempenhadas não só por entes de diversos níveis federativos mas também por entidades privadas.

Esse desfavorecimento das instituições estaduais fertiliza um claro movimento de fuga de talentos - ou *brain drain*, na já clássica expressão - e põe em cheque a estruturação do ensino superior e da pesquisa pública no mais importante polo de ensino e pesquisa nacional, que é o Estado de São Paulo.

Perceba-se, ademais, que esse escalonamento de limites de vencimentos máximos do serviço público peca pelo generalismo com que trata diferenças regionais, quando é evidente que - entes federados que são - alguns Estados poderiam, de maneira responsável, optar por arcar com salários maiores do que os previstos no art. 37, XI da Constituição Federal, sem forçadamente se verem amordaçados por uma regra que, a bem da verdade, elitiza desarrazoadamente o serviço público federal, o que não é saudável, menos ainda justo.

Nesse sentido, a regra do § 12 do artigo 37 da Constituição Federal, ao permitir que os Estados e o Distrito Federal estabeleçam um limite um pouco maior - ainda que não igualável às intocáveis remunerações federais - trabalha em prol de uma mais equilibrada relação salarial no serviço público estadual, e é nessa medida que deve ser interpretada: **a Emenda Constitucional nº 46/2018 do Estado de São Paulo, ao elevar o subteto estadual para o limite dos vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, corrige a assimetria decorrente da Norma do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.**

A **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**, ora Requerente, por considerar relevantes as consequências e implicações que o julgamento proposto pela presente *arguição de descumprimento de preceito fundamental* terá sobre a estruturação de carreiras e a evasão de talentos no serviço público como um todo, e em especial no



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ensino público universitário do Estado de São Paulo, requer, pois, seja deferido seu ingresso como *amicus curiae*, e integradas à lide constitucional as ponderações acima declinadas.

III. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL DISCUTIDA: EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE NÃO VIOLA O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL.

Assegurada a pertinência do ingresso da **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** na lide na qualidade de *amicus curiae*, cumpre acrescer às já ricas manifestações dos autos considerações concludentes quanto à constitucionalidade da norma estabelecida pela Emenda Constitucional n. 46/2018 do Estado de São Paulo.

Em primeiro lugar, no que toca à discussão quanto à iniciativa legislativa, é absolutamente necessário estabelecer a distinção entre o *processo legislativo infraconstitucional* e o *poder constituinte reformador*. Este diz respeito, como é de sabença dessa Suprema Corte, ao mecanismo de alteração das Constituições - e aqui cita-se "Constituições", no plural, pois as regras devem ser observadas igualmente pelo poder constituinte reformador em nível estadual.

Não é fortuito que haja, na Constituição Federal, uma topologia específica de tais normas, com importantes implicações.

A Seção VII "Do Processo legislativo", embora reúna as espécies legislativas na Subseção I "Disposição Geral", incluindo lado a lado emendas à Constituição (art. 59, I), leis complementares (art. 59, II), leis ordinárias (art. 59, III), leis delegadas (art. 59, IV), medidas provisórias (art. 59, V), decretos legislativos (art. 59, VI) e resoluções (art. 59, VII), estabelece, para o que interessa à presente *arguição*, subseções distintas para as emendas à Constituição e para as leis ordinárias.

Assim dispõe a Subseção II, "das emendas à Constituição":



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

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

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Não há, nessa subseção II (das emendas à Constituição) da Seção VII (do Processo Legislativo), nenhuma limitação imposta aos legitimados à propositura das emendas à constituição em razão da matéria. E isso é compreensível, tendo em vista que, por não se tratar de mera atividade legiferante ou regulamentadora, como no caso da legislação ordinária ou complementar, considera-se que o poder constituinte reformador é titularizado pelo Congresso Nacional, independentemente da autoria do projeto.

Por outro lado, tratando de atividade legiferante de menor estatura, a subseção III (“das Leis”) da mesma seção VII traduz regras que balanceiam os contornos do princípio da separação dos poderes, dando sentido às atividades legiferantes complementar e ordinária que é repartida pelos Poderes da República. É nesse contexto que deve ser compreendido que as restrições previstas no § 1º do artigo 61 apenas dizem respeito à legislação complementar e ordinária, e não às emendas da Constituição Federal:

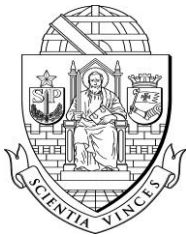
Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as LEIS que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

cento dos eleitores de cada um deles.

(g.n.)

Inegável, portanto, que a Constituição da República não estabelece, para a propositura de emendas à Constituição disciplinadas na subseção II da Seção VII (CF, art. 60), as mesmas limitações de iniciativa (em virtude da matéria) estabelecidas para a legislação ordinárias na subseção III da mesma Seção VII. Em simples palavras, as limitações do § 1º do art. 61 não valem e não podem valer para o art. 60, dado que esse último trata do Poder Constituinte Reformador, e não de atividade legiferante e regulamentar ordinária.

No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual traduz regra idêntica, ainda que não se utilize da nomenclatura das seções e subseções. Como se lê do art. 21, o processo legislativo no Estado de São Paulo compreende a elaboração de emenda à Constituição (inciso I), lei complementar (inciso II), lei ordinária (inciso III), decreto legislativo (inciso IV) e resolução (inciso V).

Assim como na Constituição Federal, a Constituição do Estado de São Paulo também apresenta uma segmentação muito clara entre o processo de emenda à Constituição, previsto no art. 22, e o processo legislativo ordinário e complementar, previsto a partir do art. 23 (leis complementares) e 24 (leis ordinárias).

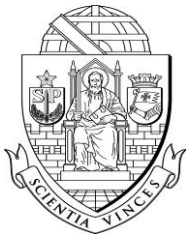
Veja-se o que diz o art. 22:

Artigo 22 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa;

II - do Governador do Estado;

III - de mais de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

relativa de seus membros;

IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

§ 1º - a Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - a proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembléia Legislativa.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa, com o respectivo número de ordem.

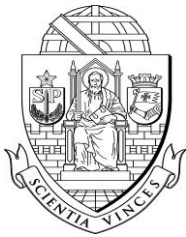
§ 4º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

As regras de iniciativa da legislação ordinária recebem um recorte explícito, pois, tal como na Constituição Federal, estão previstas não no artigo que trata das emendas à Constituição, mas num parágrafo de um artigo que trata de leis complementares e ordinárias. É o que se lê do art. 24 da Constituição Estadual:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Municípios;

2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.

§ 2º - **Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das LEIS que disponham sobre:**

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

(g.n.)

É nítido, pois, que o regramento de iniciativa legislativa referente a regime jurídico de servidores é aplicável apenas às leis complementares e ordinárias, e não às emendas à Constituição que, verdade seja dita, podem ser deflagradas até mesmo por iniciativa popular sobre qualquer assunto, à exceção das



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

cláusulas pétreas.

É absolutamente necessário que o Supremo Tribunal Federal repense a inclinação que sua jurisprudência tem tomado em relação às regras de iniciativa de propostas sobre fixação do subteto constitucional⁵. Afinal, ainda que se considere que o Poder Constituinte Derivado deva obedecer às mesmas limitações formais previstas para a legislação ordinária, como de fato vem entendendo a Corte Suprema, **o tema específico do subteto constitucional não pode ser confundido com outras normas ordinárias e regulamentares respeitantes ao regime jurídico dos servidores públicos.**

A topografia das normas constitucionais, como dito acima, diferencia as atividades de reforma da Constituição e da produção legislativa ordinária. Consequentemente, as normas sobre regime jurídico dos servidores públicos não têm estatura constitucional, a não ser na fixação de preceitos. E é exatamente para coibir essa torta e equivocada tentativa de elevar a categoria de normas constitucionais meras decisões legislativas sobre regime jurídico de servidores públicos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido construída, como bem percebeu o eminente Ministro Celso de Mello, ao citar o escólio de Anacleto de Oliveira, no julgamento da ADI-105-RO:

“Essa ‘**estranha forma de legislar** ordinariamente por meio de emendas constitucionais’ – como a ela, certa vez, referiu-se, em artigo doutrinário, o saudoso ANACLETO DE OLIVEIRA FARIA (“in” “Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo”, vol. 13/15, p. 89/104) – tem incidido na censura jurídica desta Suprema Corte, que já ressaltou, em diversos precedentes, a impossibilidade de o Legislativo estadual valer-se dessa forma

⁵ ADI 4154, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010 EMENT VOL-02406-02 PP-00246.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

instrumental, para dispor, normativamente, sobre temas a respeito dos quais não lhe assiste, no plano do ordenamento infraconstitucional, qualquer poder de iniciativa.”

(g.n)

No mesmo julgamento (ADI 105-RO), o eminente Ministro repisa a casuística do problema, elencando um rol de assuntos/temas que preenchem a vaga expressão “regime jurídico de servidor público”:

“Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos –, que tal expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras referentes (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 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



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

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.”

A simples inscrição do § 12 do art. 37 da Constituição Federal pelo Poder Constitucional Reformador demonstra que a regra de fixação de teto remuneratório não é uma simples regra de vencimento, em cuja produção se aplicariam as regras limitantes da iniciativa legislativa. É, antes, uma importante decisão constitucional sobre garantias e limites remuneratórios numa perspectiva de isonomia e estruturação de valores constitucionais, inclusive do princípio da moralidade, pairando acima das meras normas ordinárias estruturantes e regulamentadoras do regime jurídico dos servidores públicos, elencadas no rol acima citado.

Não é demais afirmar, portanto, que nesse rol, construído pela jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, não deve ser incluída a fixação de subtetos constitucionais, o que implica, com o máximo respeito, a alteração do entendimento até hoje esposado pelo Tribunal máximo, como no caso da ADI 4154/MT, relatada pelo eminente Ministro Ricardo Lewandowsky, a qual julgou inconstitucional a regra de subteto estabelecida por iniciativa do Poder Legislativo local do Estado do Mato Grosso.

A fixação do subteto remuneratório por iniciativa do Poder Legislativo, portanto, **não** é exemplo daquela “estranha forma de legislar” mencionada no julgamento da ADI 105-RO pelo eminente Ministro Celso de Mello.

A decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aplicou à Emenda à Constituição do Estado de São Paulo n. 46/2018 o regramento da legislação ordinária, e por isso deve ser afastada, solvendo-se a



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

controvérsia constitucional segundo a tese de que **a norma que fixa subteto remuneratório tem estatura constitucional de garantia e limite numa perspectiva de isonomia do serviço público e de estruturação de valores constitucionais por meio de preceitos superiores, não lhe sendo aplicáveis as regras sobre iniciativa legislativa privativas do Poder Executivo.**

Impõe-se, portanto, e com o máximo respeito, seja revista a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nesse particular.

IV. CONCLUSÃO E PEDIDO

Nesse quadro, pois, de esperançosa solução para um problema estrutural, o uso da prerrogativa da fixação de um subteto acima daquele definido inicialmente na Constituição Federal socorre o funcionalismo público estadual ao corrigir essa concreta externalidade negativa, acima explicada, consistente no favorecimento das carreiras federais de ensino e pesquisa, em detrimento das estaduais, demonstrando que a questão supera o debate meramente jurídico.

A Emenda Constitucional n. 46/2018 do Estado de São Paulo não é inconstitucional, pois guarda conformidade com as regras de processo legislativo de reforma constitucional e não aceita a aplicação do regramento do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, tampouco do correlato dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo, inscrito no § 2º do seu artigo 24, que disciplinam a atividade legiferante ordinária.

Nos termos acima explanados, e firme no contributo às reflexões sobre as consequências práticas da decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo para o ensino e a pesquisa públicos no Estado de São Paulo, bem segura da conformidade da Emenda Constitucional n. 46/2018 do Estado de São Paulo ao ordenamento constitucional no que toca à inexistência de vício de iniciativa, requer a **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO** seja a arguição de descumprimento de preceito



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

fundamental recebida e, em seu mérito, julgada procedente, para o fim de cassar os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na ADIN 2116917-44.2018.8.26.0000, restaurando-se imediatamente os efeitos da norma estadual.

Finalmente, roga a Requerente, para os fins do parágrafo 1º, do artigo 236, do Código de Processo Civil, que eventuais publicações sejam realizadas conjuntamente nos nomes dos Procuradores ADRIANA FRAGALLE MOREIRA, inscrita na OAB/SP sob o nº 290.141, RENATA LIMA GONÇALVES, inscrita na OAB/SP sob o nº 252.678, e MARCOS FELIPE DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA, inscrito na OAB/SP sob o nº 304.653, todos como patronos da ora Peticionante, independentemente de quem assine peças ou pratique atos processuais.

São Paulo/Brasília, 09 de maio de 2019.

Pedem deferimento,

ADRIANA FRAGALLE MOREIRA

OAB/SP 290.141

Procuradora da Universidade

RENATA LIMA GONÇALVES

OAB/SP 252.678

Procuradora da Universidade

MARCOS FELIPE DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA

OAB/SP 304.653

Procurador da Universidade