



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES, M.D. RELATOR DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6257

ADI 6.257

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD

O ESTADO DE SÃO PAULO, por sua Procuradora Geral do Estado, nos autos da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6257 ajuizada pelo PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD, vem à presença de Vossa Excelência requerer sua admissão como *AMICUS CURIAE*, aduzindo os argumentos doravante assinalados a fim de auxiliar a formação do convencimento dessa C. Suprema Corte.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

SÍNTESE

Foi aforada a presente ação direta postulando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, da Emenda Constitucional n. 41/2003, que deu nova redação ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Aponta ofensa aos princípios da isonomia e da razoabilidade e, também, ao disposto no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição Federal, fundamentando suas alegações no inegável caráter nacional do sistema educacional brasileiro, não sendo constitucional existir distinção entre direitos remuneratórios dos professores e pesquisadores de Universidades Públicas a partir do fato de estarem vinculados a instituições universitárias e de pesquisa de diferentes entes federativos, sob pena de quebrar a unicidade do sistema como um todo.

Postula, ao final, a procedência do pedido com a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto do artigo 1º, da Emenda Constitucional 41/2003, na parte alusiva ao subteto, para alcançar também os professores e pesquisadores das universidades estaduais, fazendo prevalecer, como teto único das universidades, os subsídios dos Ministros desta Suprema Corte.

Durante o recesso forense, aos 18 de janeiro de 2020, o Exmo. Ministro Presidente deferiu, em caráter excepcional, o pedido de medida cautelar, “ad referendum” do Pleno, para dar interpretação conforme ao inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal, no tópico em que referida norma estabelece subteto, para suspender qualquer interpretação e aplicação do subteto aos professores e pesquisadores das universidades estaduais, prevalecendo, assim, como teto único das universidades do país, os subsídios dos Ministros deste Pretório Excelso.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

I - DA INTERVENÇÃO

Prevista tanto no artigo 7º, § 2º, da Lei Federal n. 9.868/1999 como no artigo 138, do Código de Processo Civil, a intervenção de terceiro no controle concentrado de constitucionalidade tem o escopo de pluralizar e legitimar social e democraticamente o debate constitucional, com o aporte de informações fáticas e dados técnicos relevantes à melhor solução da controvérsia jurídica, de modo a auxiliar na interpretação da Constituição Federal.

Tal qual na aferição da legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, deverá estar presente o requisito da pertinência temática, ou seja, a identificação do interveniente com o assunto em debate.

No presente caso, a cautelar deferida – ao literalmente conceder aumento a servidores sob o manto de isonomia, o que é vedado pela Súmula 339, deste Sodalício – interfere diretamente na autonomia orçamentária e administrativa dos entes federativos, fato este agravado pela notória e conhecida situação de penúria econômica pela qual atravessam os Estados-membros, principalmente no que diz respeito às despesas de pessoal, conforme será adiante detalhado.

Torna-se evidente, assim, o interesse do **ESTADO DE SÃO PAULO** em intervir no presente feito e auxiliar a formação do convencimento deste e. Sodalício.

II – DO NÃO CONHECIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA – PEDIDO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE – ARTIGO 4º, LEI FEDERAL 9868/99

O pedido está fundamentado em suposta ofensa aos primados da igualdade e da razoabilidade, o que resvalaria no disposto no artigo 60,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

parágrafo 4º, da Constituição da República, eivando de inconstitucionalidade a alteração introduzida pelo Constituinte derivado.

Cumpre analisar, assim, se a instituição de tetos remuneratórios diferenciados no âmbito dos entes federativos viola direitos e garantias fundamentais – em especial, a igualdade e a razoabilidade – a ponto de ofender o disposto no artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

Neste ponto, é importante repisar que as limitações constitucionais originárias ao poder reformador não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege, conforme bem salientou o Ministro Sepúlveda Pertence ao analisar o MS 23.047.

No mesmo sentido, a ADI 2024, também da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 03.05.2007):

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: seu cabimento - sedimentado na jurisprudência do Tribunal - para questionar a compatibilidade de emenda constitucional com os limites formais ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado: precedentes.

(...)

1. A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto **as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.**

(...)

(ADI 2024, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2007, DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00128 RDDT n. 143, 2007, p. 230-231)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

No caso em comento, e como será adiante detalhado no item III, não há qualquer violação ao núcleo essencial dos primados da igualdade e da razoabilidade, que permanecem hígidos diante da alteração constitucional promovida pela Emenda Constitucional n. 41/2003: desde há muito, esta c. Corte Suprema admite e tem como válida a existência de subtetos remuneratórios, mesmo antes do regime constitucional aqui em debate. Por conseguinte, inexiste ofensa ao artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição da República.

Para além da ausência de violação a preceito constitucional, estamos diante de caso manifestamente improcedente: este Supremo Tribunal Federal tem entendimento sumulado no sentido de ser **impossível invocar o princípio da igualdade como fundamento para majoração de vencimentos de servidores públicos:**

Súmula Vinculante 37 - Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Súmula 339/STF – Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Nesse sentido:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUMENTO DE VENCIMENTOS A SERVIDORES PÚBLICOS PELO PODER JUDICIÁRIO COM FUNDAMENTO NA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 37. 1. O Supremo Tribunal Federal veda o aumento de vencimentos pelo Judiciário com base no princípio da isonomia, na equiparação salarial ou a pretexto da revisão geral anual. Tal entendimento foi reafirmado no julgamento do RE 592.317-RG, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, e deu origem à Súmula Vinculante 37. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(ARE 1213003 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 15-10-2019 PUBLIC 16-10-2019)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ABONOS SALARIAIS. REVISÃO GERAL ANUAL. SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. MULTA APLICADA. I – Não cabe ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia, nos termos na Súmula Vinculante 37. Vedação aplicável a casos nos quais se pretenda considerar a incorporação de abonos salariais como revisão geral anual. II – Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC).

(ARE 968303 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 30/11/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 05-12-2018 PUBLIC 06-12-2018)

O pedido de inconstitucionalidade deduzido na presente ação direta não atenta ao fato de que esta colenda Corte possui entendimento sedimentado pela viabilidade constitucional de subtetos remuneratórios – conforme adiante será pontuado – bem como, e principalmente, contraria o disposto nos enunciados sumulares 339 e 37 (este de natureza vinculante), o que evidencia a manifesta improcedência do pleito.

Por tais motivos, e com base no artigo 4º, da Lei Federal n. 9868/1999, de rigor a cassação da cautelar e o não conhecimento da presente ação direta.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE DOS SUBTETOS REMUNERATÓRIOS

O artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, fixou como teto remuneratório dos servidores públicos o valor do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Supremo Tribunal Federal. Com o advento da Emenda Constitucional n. 41/2003, foram inseridos no referido dispositivo novos paradigmas, sendo criados os chamados subtetos – referências distintas para a determinação do limite de remuneração no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cada um dos Poderes.

Esta e. Suprema Corte, antes mesmo da reforma operada pelo constituinte derivado por ocasião da Emenda Constitucional n. 41/2003, já admitia como válida a fixação de subtetos remuneratórios, como se vê na **ADI-MC 2087, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 19.09.2003)**:

Contribuição previdenciária: incidência sobre proventos da inatividade e pensões de servidores públicos (C. est. AM, arts. 142, IV, cf. EC est. 35/98): densa plausibilidade da argüição da sua inconstitucionalidade, sob a EC 20/98, já afirmada pelo Tribunal (ADnMC 1.010, 29.9.99).

(...)

Admissão, sem compromisso definitivo, da validade sob a EC 19/98 - qual afirmada no regime anterior (RE 228.080) -, da possibilidade da imposição por Estados e Municípios de subtetos à remuneração de seus servidores e agentes políticos: a questão parece não ser a de buscar autorização explícita para tanto na Constituição Federal, mas sim de verificar que nela não há princípio ou norma que restrinja, no ponto, a autonomia legislativa das diversas entidades integrantes da Federação. 3. A admissibilidade de subtetos, de qualquer sorte, sofrerá, contudo, as exceções ditadas pela própria Constituição Federal, nas hipóteses por ela subtraídas do campo normativo da regra geral do art. 37, XI, para submetê-las a mecanismo diverso de limitação mais estrita da autonomia das entidades da Federação: é o caso do escalonamento vertical de subsídios de magistrado, de âmbito nacional (CF, art. 93, V, cf. EC 19/98) e, em termos, o dos Deputados Estaduais. 4. A EC 19/98 deixou intocada na Constituição originária a reserva à iniciativa dos Tribunais dos projetos de lei de fixação da remuneração dos magistrados e servidores do Poder Judiciário (art. 96, II, b); e, no tocante às Assembleias Legislativas, apenas reduziu a antiga competência de fazê-lo por resolução ao poder de iniciativa dos respectivos projetos de lei (art. 27, § 2º): tais normas de reserva da iniciativa de leis sobre subsídios ou vencimentos, à primeira vista, são de aplicar-se à determinação de tetos ou subtetos. (...)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2087. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, jul. 3 nov. 1999, DJ 19 set.2003, p. 15, Ement v. 02124- 04, p. 653).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Este entendimento ecoa aquele firmado antes, em sede de repercussão geral, por ocasião do julgamento do RE 424.053/SP, da relatoria do **Ministro Marco Aurélio (DJ 24.06.2010)**, oportunidade na qual se assentou a validade dos subtetos por Poder, consideradas as esferas federal e estadual.

A esse respeito, aliás, vale a pena transcrever trecho da manifestação do Excelentíssimo Ministro Presidente desta e. Corte, Dias Toffoli, enquanto Advogado-Geral da União por ocasião da análise da ADI 3855, na qual também se questiona o artigo 1º, da Emenda Constitucional n. 41/2003 (documento 02):

(...) não há regra ou princípio que ampare a pretensão da requerente de que sejam fixados os mesmos limites remuneratórios o âmbito das diferentes espécies de entes federados existentes no ordenamento jurídico constitucional, sob alegação de que a norma hostilizada ofenderia os princípios da isonomia e da razoabilidade, por permitir a remuneração distinta de servidores, com atribuições semelhantes, nos diversos níveis de organização política.

É certo que a instituição de limites diferentes para cada classe de ente político considerou a situação econômica e funcional peculiar, que é formalmente tão diversa uma da outra quanto são os Poderes considerados no âmbito dos Estados-membros.

(...)

Tem-se, pois, que o Constituinte Reformador, atento às peculiaridades existentes entre as espécies de entes federados, assim como entre os Poderes constituídos, nada mais fez do que concretizar os postulados da igualdade e da razoabilidade, à medida em que instituiu discriminações que guardam proporcionalidade com as realidades econômicas diversas da União, dos Estados e dos Municípios.

(...)

Por todo o exposto, conclui-se que as expressões impugnadas, inseridas no ordenamento pátrio pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, estão em plena conformidade com a Carta Política, devendo ser declaradas constitucionais por esta Suprema Corte.¹

¹ Manifestação do Exmo. Sr. Ministro Presidente Dias Toffoli enquanto Advogado-Geral da União nos autos da ADI 3855, pendente de julgamento por este Supremo Tribunal Federal.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

Portanto, a constitucionalidade dos subtetos remuneratórios é matéria pacífica neste Pretório Excelso e encontra amparo no próprio sistema federativo brasileiro, fato que, acrescido ao quanto exposto no item precedente, torna cristalina a completa improcedência do pedido aqui deduzido.

IV – DA INAPLICABILIDADE DO PRECEDENTE FIRMADO NA ADI 3847 AO CASO ORA EM DEBATE

Ao contrário do que apregoa o requerente, o entendimento firmado por esta Suprema Corte por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3847 **não se aplica** à hipótese em debate nestes autos.

Tanto na ADI 3847 como na ADI 3854, a questão dos tetos remuneratórios foi analisada sob o viés do caráter único e nacional da Magistratura. Com efeito, e na linha do quanto decidido por esta Corte na ADI 3367, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um “Judiciário Federal”. A esse ponto acresce-se o fato de a Magistratura estar submetida a um regime jurídico único, definido nos artigos 93 e 96, da Constituição da República, e estar sujeita a lei orgânica nacional.

Por outro lado, o caso dos professores e pesquisadores universitários não se assemelha com a carreira judicante e tampouco ostenta tratamento nacional uniforme. Ao contrário do Poder Judiciário, os agentes e servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, situados nos níveis federais, estaduais e municipais, não estão sujeitos a leis orgânicas de cunho nacional e unitário e nem a normas ou regimes uniformes de limitação da retribuição pecuniária (ADI 3854).

Assim sendo, e considerando a higidez constitucional dos subtetos remuneratórios, incorreta a equiparação entre a situação descrita nas ADI's 3847 e 3854 ao caso presente.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

V – DA REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR – INEXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES – EXISTÊNCIA DE DANO REVERSO

O arrazoado acima tecido deixa clara a inexistência da plausibilidade jurídica do pedido de inconstitucionalidade ora deduzido.

Não obstante isso, a Presidência desta c. Suprema Corte entendeu presentes os pressupostos autorizadores para o deferimento da cautelar, o que, em verdade, acabou por gerar dano reverso e imediato às contas públicas do ESTADO DE SÃO PAULO.

Conforme se vê na NOTA TÉCNICA SFP/GS/APS-001, de 21/01/2020 (documento 01), apenas no âmbito das Universidades Estaduais de São Paulo (Unicamp, USP e Unesp), o impacto anual da cautelar é da ordem de R\$ 332,9 milhões, o equivalente a 0,206% da receita corrente líquida para 2020.

Somados todos os impactos financeiros e econômicos, o impacto total anual da medida cautelar para o Poder Executivo do ESTADO DE SÃO PAULO é de R\$ 2.900,5 milhões, o que equivale a 1,792% da receita corrente líquida para 2020.

É dizer: diante de uma inexistente urgência – já que o regime impugnado encontra-se em vigor desde 2003 – criou-se uma premente situação de emergência nas contas públicas do ESTADO DE SÃO PAULO.

Ao lado disso, é oportuno reiterar que a medida cautelar foi deferida na contramão de enunciados sumulares deste Supremo Tribunal Federal e de entendimentos sedimentados da Corte sobre a validade dos subtelos remuneratórios.

Assim sendo, em vista da ausência da plausibilidade jurídica do pedido e evidenciado risco real de dano reverso à saúde das finanças



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO

públicas de todos os entes federativos do país, requer o ESTADO DE SÃO PAULO a urgente inclusão do caso em pauta para análise e revogação da cautelar deferida pelo Plenário deste e. Supremo Tribunal Federal, observando-se, se o caso, o disposto no artigo 21-B, inciso III, do Regimento Interno deste e. Sodalício.

PEDIDOS

De todo o exposto, requer o ESTADO DE SÃO PAULO:

- a) sua admissão na qualidade de interveniente, definindo-se sua atuação nos termos do artigo 138, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil;
- b) a inclusão do processo em pauta para apreciação da cautelar deferida, nos termos do artigo 21, inciso VI ou do artigo 21-B, inciso III, ambos do Regimento Interno deste e. Tribunal;
- c) a revogação da medida cautelar; e
- d) o acolhimento dos fundamentos aqui inscritos, com a conseguinte improcedência do pedido.

N. Termos,
P. Deferimento.

São Paulo, 24 de janeiro de 2020.

MARIA LIA PORTO CORONA
PROCURADORA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

CAMILA KÜHL PINTARELLI
PROCURADORA DO ESTADO ASSESSORA
GABINETE DO PROCURADOR GERAL