

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se de Ação Direta em que o Procurador-Geral da República questiona a validade do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, acrescido pelo art. 1º da EC 35/2013, que tratou da regulamentação do teto remuneratório aplicável aos servidores públicos estaduais.

O Requerente aponta a existência de inconstitucionalidade material na extensão da regra aos servidores municipais, para quem o art. 37, XI, da CF, disporia de forma diferente, com a especificação de um teto único e não diferenciado por Poder, qual seja, o subsídio do prefeito municipal.

Pleiteia, assim, a declaração de inconstitucionalidade da expressão “ e Municípios ”, constante da norma impugnada.

Conforme realçado pelo Advogado-Geral da União, a matéria foi enfrentada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 6221-MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, DJe de 30/4/2020, oportunidade em que apreciada a constitucionalidade de norma da Constituição do Estado do Pará que estabeleceu o subsídio dos membros do Tribunal de Justiça local como teto remuneratório único, também extensível aos servidores municipais. O acórdão desse julgado, de minha relatoria, recebeu a seguinte ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA 72/2018 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDORES MUNICIPAIS. RESERVA DE INICIATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADOÇÃO DE SUBTETO ÚNICO PELOS ESTADOS (ART. 37, § 12, DA CF). LIMITAÇÃO DE SEU ALCANCE AOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Ausência de inconstitucionalidade formal por violação à iniciativa reservada do Poder Executivo para dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da CF), não incidindo a jurisprudência da CORTE que exige a observância das regras de exclusividade de iniciativa para proposições de emendas às Constituições Estaduais.

2. A faculdade conferida aos Estados para a regulação do teto aplicável a seus servidores (art. 37, § 12, da CF) não permite que a regulamentação editada com fundamento nesse permissivo inove no tratamento do teto dos servidores municipais, para quem o art. 37, XI, da CF, já estabelece um teto único.

3. Medida Cautelar parcialmente concedida, para suspender a eficácia da expressão “e dos Municípios”, constante do dispositivo impugnado, afirmando-se que o teto remuneratório aplicável aos servidores municipais, excetuados os vereadores, é o subsídio do prefeito municipal.

A julgamento da presente Ação Direta, por envolver a mesma matéria, reclama a aplicação do mesmo entendimento.

Conforme assinalai naquela oportunidade, a aplicação do teto remuneratório dos servidores municipais em patamar diverso daquele fixado por expressa disposição constitucional (art. 37, XI, da CF), que aponta o subsídio de prefeito municipal como referência para aplicação do teto, não é excepcionada pelo art. 37, § 12, da CF.

A respeito da fixação do teto remuneratório do funcionalismo público, importa dizer que, por força do art. 37, XI, da CF, com a redação da EC 41 /2003, 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 (CF, art. 37, XI).

Em respeito, porém, ao autogoverno dos entes federativos, a EC 47/05 permitiu a fixação de específico subteto salarial estadual/distrital, desde que com edição de emendas às respectivas Constituições estaduais ou à Lei Orgânica do Distrito Federal (CF, § 12, art. 37).

Assim, os Estados-Membros e o Distrito Federal poderão alterar suas respectivas legislações, no sentido de estabelecer um limite único para todos os servidores estaduais ou distritais, excetuando-se os parlamentares. Esse limite será o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (90,25% do subsídio dos Ministros do STF).

Trata-se de discricionariedade do Estado-Membro/Distrito Federal, que analisará politicamente a conveniência e a oportunidade de realizar alterações em suas Constituições, para estender a outras carreiras públicas o que o art. 37, XI, excepcionou somente aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e Defensores Públicos. Não há obrigatoriedade de tratamento uniforme para todos os Estados, pois, na ausência de previsão específica nas respectivas Constituições estaduais, permanecerão como subteto salarial estadual ou distrital, no âmbito do Poder Executivo, os subsídios do Governador (art. 37, XI, da CF).

A EC 47/2005 permitiu, ainda, a fixação de específico subteto salarial estadual/distrital, desde que com edição de emendas às respectivas Constituições estaduais ou à Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 37, § 12, da CF). Assim, os Estados e o Distrito Federal poderão alterar suas respectivas legislações, no sentido de estabelecer um limite único para todos os servidores estaduais ou distritais, excetuando-se os parlamentares. Esse limite será o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (90,25% do subsídio dos Ministros do STF).

Ou seja, a Constituição faculta ao Estado: (a) a definição de um teto por Poder; ou (b) a definição de um subteto único, correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, para todo e qualquer servidor de qualquer poder, ficando de fora desse subteto apenas o subsídio dos Deputados. Nesse sentido: ADI 4900, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Rel. p/ acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/2/2015, DJe de 17/4/2015.

Bem se vê, portanto, que a faculdade conferida aos Estados para a regulação do teto aplicável a seus servidores não permite que a regulamentação editada com fundamento nesse permissivo venha a inovar no tratamento do teto dos servidores municipais.

Isso porque o art. 37, XI, da CF já estabelece um teto único para os servidores municipais, não havendo motivo para se cogitar da utilização do art. 37, § 12, para fixação de teto único diverso, pois essa previsão é direcionada apenas para servidores estaduais, esfera federativa na qual existem as alternativas de fixação de teto por poder ou de forma única.

A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco propõe uma interpretação fundada na literalidade das expressões “no seu âmbito” e “vereadores”, constantes do art. 37, § 12, da CF.

No entanto, a autonomia municipal não permite a conclusão de que os servidores municipais estariam no âmbito de disposição normativa dos Estados, especialmente no tocante à matéria em análise.

A menção aos vereadores, por outro lado, também não tem o condão de tornar os servidores municipais sujeitos ao teto remuneratório regulado pelos Estados.

Visto que é o próprio art. 37, XI, da CF que determina a aplicação de teto único para os servidores municipais, independentemente do que venha a ser legislado pelos Estados, deve-se entender que a referência aos vereadores ocorre em face dessa realidade: o inciso XI define o teto único dos servidores municipais (subsídio de prefeito); e o § 12 excepciona desse teto os vereadores, sem permitir que os demais servidores municipais sejam submetidos a teto remuneratório diverso.

Por fim, entendo que a jurisprudência da CORTE a respeito do teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais não é decisiva para o deslinde do caso em julgamento, uma vez que esse entendimento jurisprudencial é fundado na especificidade do tratamento constitucional dessa carreira de servidores, consistente na sua caracterização como função essencial à Justiça e subsunção à expressão “procuradores”, constante da parte final do art. 37, XI, da CF. Nesse sentido: RE 663696, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2019, DJe de 21/8/2019.

Por esses motivos, vislumbro a plausibilidade da tese de inconstitucionalidade formulada pelo Procurador-Geral da República, de que a submissão dos servidores municipais ao teto remuneratório único regulado art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pelo art. 1º da EC 35/2013, é incompatível com o art. 37, XI, da

Constituição Federal. Nesse sentido: ADI 6221 MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, DJe de 30/4/2020.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Municípios”, constante do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação conferida pela EC 35/2013, afirmando-se que o teto remuneratório aplicável aos servidores municipais, excetuados os vereadores, é o subsídio do prefeito municipal.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 13/08/2021 00:00