

O Senhor Ministro Edson Fachin: Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, as eminentes Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, os eminentes pares e, de modo especial, o eminente Ministro Alexandre de Moraes, Relator da ADI 6811.

Saúdo a sustentação oral que fez aportar, por meio eletrônico, o Dr. Hélio Lúcio Dantas da Silva, que falou pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

Acolho o relatório apresentado pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, mas me permito consignar que se trata de ação direta em que a Procuradoria-Geral da República questiona a constitucionalidade 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.

Aponta-se a existência de inconstitucionalidade material na extensão da regra aos servidores municipais. Segundo a PGR, 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-se, desse modo, a declaração de inconstitucionalidade da expressão “e Municípios”, constante da norma impugnada.

O e. Relator, Min. Alexandre de Moraes, no voto apresentado, realçou que a matéria foi enfrentada por esta Corte no julgamento da ADI 6221-MC, originalmente de minha relatoria, para a qual Sua Excelência o Min. Alexandre de Moraes foi o redator do acórdão, julgada em 20.12.2019, DJe de 30.04.2020.

Naquela assentada, apreciou-se 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. Reproduzo a ementa respectiva:

“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 proposituras 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.”

O e. Ministro Relator propõe o julgamento procedente do pedido, mediante aplicação do mesmo entendimento adotado no julgamento da ADI 6221. Na conclusão de voto de Sua Excelência, consta a declaração de 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.

Peço, respeitosamente, vênias para divergir.

O e. Ministro Relator Alexandre de Moraes, no acutíssimo voto que apresentou, concluiu que o § 12 do art. 37 da Constituição não excepciona 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 parâmetro.

No julgamento da ADI 6221-MC, houve discussão a respeito de vício de inconstitucionalidade formal, na medida em que a alteração da disciplina do sub-teto local teria iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Esse argumento não se repete na ação direta em julgamento, na qual o argumento pela inconstitucionalidade é exclusivamente formal.

Em relação ao argumento formal, defendi, em posição que restou vencida, na ADI 6221-MC, que o § 12 do art. 37 não alcança os servidores

municipais. O e. Min. Alexandre de Moraes, em posição que restou vencedora, naquele julgamento, argumentou que a autonomia municipal não permite a conclusão de que os servidores municipais estariam abrangidos na disciplina, pelo ente federado Estado, do sub-teto de remuneração local. Concedeu, portanto, a medida cautelar, naquele caso, no qual não houve apreciação do mérito, em razão de perda do objeto.

Tal como consignei naquele julgamento, entendo que, em relação à autonomia municipal, também aqui a própria Constituição da República expressamente estendeu aos Estados a possibilidade de estabelecer o subteto aos municípios do seu território. Essa previsão deriva da utilização no art. 37, §12, da expressão “no seu âmbito”, que, do contrário, seria redundante, e pela expressa exceção aos vereadores, que, do contrário, seria, senão paradoxal, inócua. Veja-se o texto constitucional:

“§ 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**.”

Desvincula-se, assim, também o subsídio dos servidores municipais ao subsídio do prefeito (na forma do art. 37, XI), o qual naturalmente depende de influxos políticos, impondo-se, ainda, certa isonomia regional. Apenas o subsídio dos vereadores permanece regulado pelo art. 29, VI, da CRFB:

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

b) em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

c) em Municípios de cinqüenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinqüenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Eis o motivo da exceção do art. 37, §12: os limites são estritamente fixados pela própria Constituição, que preferiu, no caso dos vereadores, não deferir ao Poder Constituinte Decorrente a possibilidade de fixar novo teto. Se previu expressamente a exceção é porque a autorização abrange os demais servidores municipais.

Essa opção constitucional de permitir que o teto do desembargador abranja servidores municipais foi de certa forma avalizada em relação aos procuradores municipais, em acórdão de repercussão geral do Tema n. 510 assim ementado:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. 2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema*

decidendum , preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário. 3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República. 4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet* . 5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011. 6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna. 7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal. 8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito. 9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores. 10. *In casu* , (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal

Federal. 11. Recurso extraordinário PROVIDO. Tese da Repercussão Geral: A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (RE 663696, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-183 DIVULG 21-08-2019 PUBLIC 22-08-2019)

Não se trata, portanto, com a devida vênia, de proceder a uma interpretação meramente literal das expressões "no seu âmbito" e "vereadores", constantes do § 12 do art. 37, CRFB.

Ao revés: trata-se de reconhecer que há hipóteses em que a própria Constituição prevê certa conformação da autonomia municipal (CRFB, art. 29 c/c art. 125, §2º, vinculação das leis orgânicas municipais aos princípios da Constituição Estadual, art. 31, § 1º, que prevê o que o controle externo da Câmara Municipal será exercida com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados art. 35, que trata da intervenção dos Estados nos seus municípios;). É o que ocorre com os subsídios dos procuradores municipais e é o que ocorre com o subteto fixado na forma do art. 37, §12. Esse precedente serve também a compreensão de que a fixação do teto – e do subteto, portanto – não implica aumento de despesa, uma vez que a lei que fixa a remuneração persiste sendo de iniciativa do chefe do Poder.

Essa é a conclusão de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e André Jansen do Nascimento em artigo específico sobre o tema, no qual procedem à interpretação gramatical, histórica, teleológica e sistêmica do art. 37, §12, além da estrutura do pacto federativo brasileiro e da autonomia dos municípios, anotando que dez Constituições estaduais abrangem servidores públicos municipais, concluindo, como aqui, não haver qualquer dos vícios apontados:

“(…) Considerando os argumentos apresentados, conclui-se que coexistem dois sistemas de fixação do teto remuneratório no Direito Constitucional brasileiro; a) o do teto geral e específico, conforme o ente federativo e os Poderes -- art. 37, inc. XI da Constituição Federal; e b) e a do teto único aos servidores estaduais e municipais, equivalente aos subsídios do desembargador do Tribunal de Justiça, com exceção dos deputados estaduais e vereadores art. 37, §12, da Constituição Federal.

Da mesma forma, a inclusão do art. 37, § 12 pela EC nº 47/2005 teve por objetivos: a) solucionar o problema da assimetria das capacidades financeiras e econômicas dos estados e municípios, no contexto do pacto federativo; b) desvincular o teto remuneratório aos subsídios de agentes políticos - governadores e prefeitos -, mitigando a permissividade advinda dessa vinculação; e e) promover a isonomia, ao estender a outras carreiras de Estado, igualmente importantes e estratégicas, o tratamento dado aos membros do Ministério Público, procuradores e defensores públicos;

Sobre a competência de legislar sobre **subsídios e teto**, pode se inferir que: a) ela é concorrente entre estados e municípios em relação aos subsídios, no âmbito de suas esferas; que b) a matéria sobre o teto remuneratório de servidores estaduais e municipais é de reprodução obrigatória pela Constituições Estaduais; e que c) a Constituição Estadual, ao dispor em seu texto sobre teto, não viola o pacto federativo, pois há desrespeito à autonomia financeira e administrativa do município, uma vez que a competência para legislar sobre subsídio estará integralmente preservada.

Assim, os ditames dispostos no art. 37, inc. XI e/ou no art. 37, § 12, que versam sobre o teto remuneratório dos servidores públicos são de reprodução obrigatória pelos estados-membros, não havendo vício formal quando da iniciativa pelo Poder Legislativo que discipline o tema na Constituição Estadual, por se tratar de norma de eficácia plena e aplicação imediata.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. NASCIMENTO, André Jansen do. O estabelecimento do subteto remuneratório aplicável aos servidores públicos municipais nas Constituições Estaduais. In: SOEIRO, Bruno, OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima. (org.) *Direito Público Contemporâneo: ensaios críticos*. Vol. II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 237-262, p. 260-261)

São essas as razões que, de modo a manter a coerência com o julgamento da ADI 6221-MC, me levam a divergir, respeitosamente, das conclusões do e. Ministro Relator, assentando a constitucionalidade do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, acrescido pelo art. 1º da EC 35/2013.

Diante do exposto, homenageando conclusões diversas, julgo improcedente o pedido para declarar, em consequência, a constitucionalidade do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação conferida pela EC 35/2013.

É como voto.