

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. A questão posta cinge-se ao exame da compatibilidade com o texto constitucional de Emenda à Constituição do Estado do Amazonas que instituiu, como limite remuneratório único dos servidores públicos **municipais**, o valor do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça estadual.

2. Reconheço, de plano, a legitimidade ativa *ad causam* do Procurador-Geral da República para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 2º, VI, da Lei 9.882/1999 e 103, VI, da Constituição da República.

Atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do mérito.

3. A controvérsia constitucional em exame já foi dirimida por esta Suprema Corte no julgamento da ADI 6.221-MC, no qual prevaleceu o entendimento no sentido de que a competência especial dos Estados-membros e do Distrito Federal para a estipulação de **teto remuneratório único**, por meio de emenda à Constituição local ou à Lei Orgânica distrital (CF, art. 37, § 12), **limita-se apenas à esfera dos servidores públicos estaduais e distritais**, achando-se vedada sua extensão aos agentes públicos municipais, **cujo limite remuneratório máximo corresponde ao subsídio do Prefeito municipal**, nos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal:

“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.

( **ADI 6221 MC**, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020)

**4** . Com efeito, a Constituição Federal de 1988 prevê **dois parâmetros normativos**, distintos e excludentes entre si, capazes de definir o teto remuneratório dos **servidores públicos estaduais ou distritais**.

O modelo geral está disciplinado no art. 37, XI, da CF, na redação dada pela EC nº 41/03. Esse critério estipula um teto remuneratório a ser observado em âmbito nacional (correspondente ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal) e define limites setoriais, conhecidos como **subtetos**, aplicáveis a cada um dos Poderes estatais, sendo, nos Estados-membros e no Distrito Federal, o subsídio mensal dos Governadores no **Poder Executivo**, dos Deputados estaduais ou distritais no **Poder Legislativo** e dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça no **Poder Judiciário**, limitados a 90,25% do Subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF, inclusive para os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias estaduais:

“Constituição Federal  
Art. 37 (...)

.....  
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 Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (redação dada pela EC nº 41, de 19.12.2003)“

De outro lado, a EC nº 47/05 **facultou** aos Estados-membros e ao Distrito Federal, mediante Emenda à Constituição estadual ou à Lei Orgânica distrital, a adoção de critério diverso, em substituição aos parâmetros estipulados pelo art. 37, XI, da CF. Esse modelo opcional consiste na estipulação de um **limite único** , aplicável aos agentes públicos estaduais de **todos** os Três Poderes, com exceção apenas dos Deputados estaduais (incluídos, portanto, os demais servidores vinculados ao Poder Legislativo estadual), correspondente ao valor do subsídio mensal dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

“Constituição Federal  
Art. 37 (...)

.....  
§ 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. (incluído pela EC nº 47, de 05.7.2005)“

**4 . Em relação aos Municípios** , contudo, não há qualquer previsão constitucional de competência especial para a estipulação de teto remuneratório diverso daquele previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

A norma prevista no art. 37, § 12, da Constituição Federal **faculta apenas aos Estados-membros e ao Distrito Federal** a estipulação de limite remuneratório máximo alternativo, destinado apenas aos servidores estaduais e distritais, vedada sua extensão aos agentes públicos municipais e aos Deputados Estaduais e Distritais.

Não havendo exceção quanto aos Municípios, prevalece a norma geral prevista no art. 37, XI, que estipula como padrão remuneratório máximo no âmbito municipal o **subsídio dos Prefeitos** .

Diante desse quadro, a intervenção normativa dos Estados-membros no regime remuneratório dos servidores públicos municipais traduz indevida intervenção no âmbito da **autonomia político-administrativa dos Municípios** , consoante resulta da jurisprudência desta Corte:

“(..) **II. Prefeito e Vice-Prefeito : subsídios : critérios de fixação impostos por norma constitucional do Estado : violação do art. 29, V, CF : inconstitucionalidade .**

(ADI 2112, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2002, DJ 28-06-2002 PP-00088 EMENT VOL-02075-03 PP-00488)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigo 28, § 5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. 3. **Fixação de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais e municipais, da administração direta, indireta, autárquica, fundacional, de empresa pública e de sociedade de economia mista, corrigindo-se monetariamente os seus valores se pagos em atraso .** 4. Violação dos artigos 34, VII, c, e 22, I, da Constituição Federal. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para confirmar a medida liminar e declarar inconstitucionais as expressões “municipais” e “de empresa pública e de sociedade de economia mista”, constantes do § 5º, art. 28, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.”

(ADI 144, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, DJe-066 DIVULG 02-04-2014 PUBLIC 03-04-2014 EMENT VOL-02724-01 PP-00001)

Na linha desse entendimento, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a **inconstitucionalidade** de Emenda à Constituição do Estado de Pernambuco, na parte em que estendia aos servidores públicos municipais o teto remuneratório único estadual. **Reafirmou-se** , em tal julgamento, a orientação desta Corte quanto à inadmissibilidade de modificação do teto remuneratório municipal por meio de emenda à Constituição estadual, enfatizando-se que o regime facultativo previsto no art. 37, § 12, da Constituição Federal possui âmbito de aplicação restrito à esfera dos servidores públicos estaduais e distritais:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA 35/2013 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDORES MUNICIPAIS. 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. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. Em atenção ao autogoverno dos entes federativos, a Emenda Constitucional 47/2005 permitiu a fixação de subteto salarial estadual ou distrital, desde que com edição de emendas às respectivas Constituições estaduais ou à Lei Orgânica do Distrito Federal (CF, § 12, art. 37), pelo que é facultado ao Estado-membro: (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. Precedente: ADI 4900, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Rel. p/ acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/2/2015, DJe de 17/4/2015.

2. **A regulamentação editada com fundamento nesse dispositivo constitucional, por estar direcionado apenas aos servidores estaduais, esfera federativa na qual existem as alternativas de fixação de teto por poder ou de forma única, não pode inovar no tratamento do teto no âmbito municipal, pois o art. 37, XI, da CF, já estabelece um teto único para os servidores municipais, que, assim, não são abrangidos pela fixação de teto único diverso** . Precedente: 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.

3. Ação Direta julgada **precedente** .

( **ADI 6811** , Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-183 DIVULG 14-09-2021 PUBLIC 15-09-2021)

No caso, o Estado do Amazonas interveio indevidamente no âmbito da autonomia político-administrativa dos entes municipais ao estender o subteto remuneratório único vigente no plano estadual **aos servidores públicos dos Municípios** , transgredindo, ainda, o modelo previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, que define o subsídio do Prefeito municipal com parâmetro remuneratório máximo na esfera municipal.

5 . Ante o exposto, **conheço** da ação direta e **julgo procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão normativa “e dos

*municípios*” constante do inciso X do art. 109 da Constituição do Estado do Amazonas, na redação dada pela Emenda à Constituição estadual nº 77 /2013.

**É como voto .**

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/10/2021 00:00