

AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO Nº 88.319/SP

Relator: Ministro **FLÁVIO DINO**

Agravante: **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seu Presidente, na condição de órgão indicado como responsável pelo ato reclamado, parte passiva da reclamação deduzida, vem, com máximo respeito, interpor **AGRAVO INTERNO**, com fundamento no art. 1.021 do CPC e no art. 317 do RISTF, em face da decisão proferida nos autos, pelos fundamentos a seguir expostos.

I. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA RECLAMAÇÃO E DA DECISÃO PROFERIDA

Trata-se de **reclamação constitucional proposta pela Associação dos Procuradores Municipais do Litoral Centro-Sul do Estado de São Paulo** contra decisão proferida pela Câmara Especial de Presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo que **negou seguimento a recurso extraordinário**, por entender que o acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo estava em conformidade com o **Tema 510 de repercussão geral do STF**.

Conforme a tese fixada no Tema 510 no julgamento do RE n.º 663.696, rel. Min. Luiz Fux, j. 28.2.2019:

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.

A reclamante, entretanto, ao pleitear a cassação da decisão reclamada – com a consequente reapreciação do pedido a fim de que seja assegurado aos procuradores municipais de Praia Grande o recebimento de honorários advocatícios até o limite correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem a submissão ao subteto de 90,25% – sustenta que o acórdão atacado teria usurpado a competência da Corte Suprema, aplicando indevidamente o Tema 510.

Argumenta, em especial, que o subteto de 90,25% teria sido afastado para a magistratura estadual por ocasião do julgamento da ADI n.º 3.854, inteligência que, por simetria, deveria ser estendido aos procuradores e às demais funções essenciais à justiça.

Dentro desse contexto, **a controvérsia subjacente à presente reclamação constitucional tem a exclusiva e única finalidade de discutir a incidência do teto e do subteto remuneratórios sobre honorários de sucumbência percebidos por procuradores municipais**, em especial os do Município de Praia Grande.

Em suma, a reclamação se resume a dois pontos: a) verba remuneratória (e não indenizatória); b) se o teto aplicável é de 90,25% ou de 100% do teto do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Absolutamente nada mais foi objeto da reclamação.

O Exmo. Ministro relator, por sua vez, ao apreciar embargos de declaração opostos contra a decisão que negou seguimento à reclamação, reconsiderando-a para conhecer do pedido, e assinalar que o tema em debate versa sobre a observância de precedentes vinculantes relativos ao chamado TETO SALARIAL, pontuou que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, tem afastado da ordem normativa preceitos legislativos que, a pretexto de instituírem verbas de caráter indenizatório, veiculam, em realidade, parcela remuneratória dissimulada, devida a servidores pelo mero exercício de suas atribuições funcionais ordinárias.

Acrescentou que o fenômeno da multiplicação anômala de verbas indenizatórias teria alcançado patamares incompatíveis com o artigo 37 da Constituição Federal e que, nesse contexto, a Emenda Constitucional n.º 135, de 20 de dezembro de 2024, alterou a redação do § 11 do referido dispositivo constitucional, passando a dispor que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios, apenas as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária de caráter nacional.

Ponderou que, decorrido período superior a um ano, a lei exigida pelo preceito constitucional ainda não teria sido editada, situação que revelaria descumprimento generalizado da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal a respeito do teto e do subteto remuneratórios, impondo a redefinição dos efeitos da presente reclamação, com sua ampliação, em caráter excepcional, à luz dos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Reconheceu, assim, o dever de legislar e a mora do legislador – a falta da devida atuação do legislador –, procedendo-se, em certa medida, à fiscalização da omissão normativa com contornos próprios do controle abstrato de constitucionalidade. De fato, na hipótese vertente, a norma constitucional sob exame — de eficácia limitada — reservou ao domínio normativo de lei ordinária, ainda não editada, a definição das parcelas de natureza indenizatória.

Sob essa perspectiva, aludindo à vocação metaindividual da reclamação e à necessidade de medidas prévias à solução da controvérsia, **deferiu a tutela provisória de urgência**, por meio de decisão monocrática lastreada nos poderes gerais de cautela, **determinando a cientificação dos Exmos. Presidente da República e Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados**, visando às medidas políticas e legislativas conducentes à superação da apontada omissão inconstitucional, logo, à edição da lei ordinária a que se refere o § 11 do artigo 37 da Constituição Federal.

Determinou, ainda, que até a edição da referida lei, todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis da Federação, sem exceção, procedam, no prazo de 60 dias corridos, à reavaliação das verbas remuneratórias e indenizatórias atualmente pagas, devendo, ao final desse prazo, suspender aquelas que não se encontrem expressamente previstas em **LEI**, votada no Congresso Nacional ou nas Assembleias Legislativas ou nas Câmaras Municipais, de acordo com cada esfera de competência.

Em suma, por meio da liminar deferida, buscou-se suprir, ainda que parcialmente — aí porque sem a explicitação das parcelas de caráter indenizatório reconhecidas — a inércia do órgão legislativo, eliminando o estado de inconstitucionalidade daí decorrente, sem apreciar propriamente o litígio, o caso conflitivo concreto.

Contudo, com a devida vênia, a via eleita mostra-se imprópria, inadequada, seja porque a reclamação constitucional não se destina a suprir omissão legislativa nem a funcionar como sucedâneo de ação constitucional própria — notadamente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão —, seja porque o provimento jurisdicional ultrapassou em muito os limites objetivos da causa de pedir e do pedido, que, na reclamação, são delimitados e taxativos.

Nessa senda, sem prejuízo da louvável preocupação do Exmo. Ministro relator com a observância da Constituição e da jurisprudência desta Suprema Corte em matéria de teto remuneratório dos agentes e servidores públicos, a decisão proferida, caso não reconsiderada, como ora se requer, reclama cassação ou, ao menos, reforma parcial, nos termos a seguir delineados.

II. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E LIMITES OBJETIVOS DA JURISDIÇÃO NESTA SEDE PROCESSUAL

A reclamação constitucional constitui instrumento vocacionado à preservação da competência desta Suprema Corte e à garantia da

autoridade de suas decisões, possuindo **função** essencialmente **corretiva e indissociavelmente vinculada ao caso concreto**. Não se confunde com mecanismos de controle abstrato de constitucionalidade, tampouco com instrumentos de tutela coletiva.

A decisão agravada, todavia, ao partir da premissa da “vocação metaindividual da Reclamação, posto que associada fortemente a decisões com efeitos *erga omnes*”, **projeta efeitos normativos muito além da controvérsia processual submetida ao Tribunal**, estabelecendo comandos administrativos de alcance generalizado dirigidos indistintamente aos três Poderes da República e aos órgãos públicos de todos os níveis federativos, e atribuindo normatividade mínima ao § 11 do artigo 37 da Constituição Federal, em substituição dos órgãos legislativos responsáveis pela suposta omissão, sequer ouvidos nos termos do artigo 12-F da Lei n.º 9.868/1999.

É dizer, a medida cautelar de urgência acabou por conferir à Reclamação Constitucional efeitos de alcance atípico e ampliado, ou seja, desautorizados pela ordem jurídica.

Essa **ampliação funcional da reclamação constitucional** suscita questão juridicamente relevante: **em que medida pode esse instrumento converter-se em instrumento de regulação administrativa geral e supressão de inércia legislativa, sem a estrutura procedimental própria dos processos objetivos e sem contraditório institucional ampliado que lhes é característico?**

A questão não é meramente formal. Trata-se da preservação da **tipicidade constitucional dos instrumentos processuais**, elemento essencial à segurança jurídica e à legitimidade institucional das decisões judiciais.

A ampliação funcional da reclamação constitucional levada a efeito na decisão agravada mostra-se incompatível com a natureza jurídica deste específico **remédio processual, desprovido de vocação normativa**

geral. Afigura-se, por conseguinte, equívoco metodológico relevante, na exata medida em que **controle concentrado de constitucionalidade, reclamação constitucional e tutela coletiva correspondem a regimes jurídicos estruturalmente incomunicáveis no desenho constitucional brasileiro.**

Ao atribuir efeitos generalizados ao provimento reclamationário, a decisão agravada desloca o instituto para função normativa que não lhe foi atribuída pela Constituição.

A atribuição de efeitos *erga omnes* ao provimento agravado, orientada por lógica própria da tutela coletiva, revela nítida impropriedade dogmática. Ora, realmente, a eficácia *erga omnes* das decisões proferidas em sede coletiva decorre de autorização legislativa expressa, legitimação extraordinária, contraditório ampliado e regime próprio da coisa julgada, **elementos que não se fazem presentes na reclamação constitucional.**

Daí porque **a extensão subjetiva dos efeitos da decisão, por aplicação analógica com a tutela coletiva, carece de base normativa e compromete garantias estruturais do processo constitucional.**

Cumpra ainda observar que a atuação jurisdicional, inclusive em sede constitucional, permanece submetida ao princípio da demanda, à inércia da jurisdição e à regra da congruência – ***elementos estruturantes do modelo constitucional de processo*** –, ressalvada, quanto a esta última, a doutrina da causa de pedir aberta, de aplicação então restrita ao processo objetivo de controle abstrato, qualificação inaplicável em se tratando de reclamação constitucional.

A doutrina da causa de pedir aberta decorre precisamente da natureza objetiva do controle abstrato e não se estende à reclamação, processo de índole subjetiva e corretiva, na qual se exige **aderência estrita e direta entre ato reclamado e precedente-paradigma vinculante**, sob pena de indevida ampliação do objeto processual. A transposição da doutrina

da causa de pedir aberta à reclamação, pois, dissolve as fronteiras entre instrumentos constitucionais de controle.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que **a reclamação constitucional não pode ser utilizada como instrumento de uniformização ou como sucedâneo recursal, de ação rescisória ou de ações constitucionais típicas vocacionadas ao controle concentrado pela via principal** (destaque nosso, cf., v.g., Ag. Reg. na Reclamação n.º 15.578/DF, rel. Min. **Celso de Mello**, j. 27.2.2014; Ag. Reg. na Reclamação n.º 33.306/MG, rel. Min. **Rosa Weber**, j. 20.12.2019; Ag. Reg. na Reclamação n.º 43.316/DF, rel. Min. **Dias Toffoli**, j. 21.6.2021; Ag. Reg. Na Reclamação n.º 80.006/SP, rel. Min. **Dias Toffoli**, j. 6.8.2025; e Ag. Reg. na Reclamação n.º 60.454/SP, rel. Min. **Flávio Dino**, j. 6.11.2024).

No mesmo sentido, assentou-se, no Ag. Reg. na Reclamação n.º 54.831/GO, rel. Min. **André Mendonça**, j. 3.11.2022, que “**a aferição da presença dos pressupostos que autorizam o manejo de reclamação constitucional deve ser feita com devido rigor técnico** (Rcl n.º 6.735-AgR/SP, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 18/08/2010, p. 10/09/2010) **não cabendo o alargamento de suas hipóteses de cabimento por obra de hermenêutica indevidamente ampliativa**, sob pena de desvirtuamento da vocação dada pelo constituinte ao instituto da reclamação constitucional.” (destaquei).

Em linha convergente, *ipsis litteris*, aliás, pontuou o próprio relator, Min. **Flávio Dino**, em decisão monocrática proferida na Reclamação n.º 81.958, j. 15.7.2025, recentemente mantida pela 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 19.12.2025 a 6.2.2026 (cf. item 6 de referida decisão).

Em outro precedente, por sua vez, no Ag. Reg. na Reclamação n.º 66.540/SP, j. 19.8.2024, Sua Excelência Min. Flávio Dino ressaltou que “**a reclamação constitucional é instituto de utilização excepcional visto que não se presta a substituir as vias processuais ordinárias, sendo**

equivocada sua utilização como sucedâneo de recurso ou de outra medida processual eventualmente cabível.”

Ainda que existam precedentes atribuindo às reclamações efeitos expansivos em situações excepcionais, tais hipóteses vinculam-se à restauração direta de decisões com eficácia *erga omnes* previamente fixada, **e não à criação originária de comandos gerais**. A conversão da reclamação em instrumento de tutela estrutural de alcance nacional rompe a fronteira entre processo subjetivo e controle abstrato, produzindo resultado incompatível com o desenho constitucional.

Seja como for, mesmo sob perspectiva hipotética de controle abstrato, **a decisão agravada ultrapassa em muito o objeto da controvérsia**. A norma discutida refere-se a **honorários de procuradores municipais de natureza remuneratória e qual o teto aplicável**. Somente isso e nada mais. **Não há a mínima relação normativa com verbas indenizatórias da magistratura**. A inclusão dessas verbas na decisão ora agravada representa imensa **ampliação reflexa do objeto do controle constitucional**, incompatível com o sistema.

A título ilustrativo, não há decisão desta Suprema Corte, em sede de controle concentrado, que discipline, com eficácia *erga omnes*, verbas como a gratificação por acúmulo de acervo.

Enfim, **a decisão agravada carece de parâmetro vinculante cuja autoridade deva ser preservada**. Não há base normativa para a atribuição de efeitos gerais nem fundamento para uniformização por via reclamationária.

A invocação de lógica símile à adotada na Reclamação n.º 18.636 não se sustenta, com o devido respeito, porque aquele precedente envolveu substituição expressa de decisão anterior proferida em sede de controle concentrado. Ou seja, **não há, aqui, in concreto, situação equivalente**, azo pelo qual **a excepcionalidade daquele precedente impede sua generalização**.

Nesse contexto, a definição de providências administrativas de alcance nacional em matéria remuneratória de todos os servidores públicos dos três Poderes da República — *tema estrutural do Estado brasileiro* — está a representar indevido deslocamento do eixo decisório para muito além do específico objeto processual submetido à apreciação do Tribunal.

Vale insistir: a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de exigir estrita correlação entre o conteúdo do ato impugnado e o precedente invocado, **não se aplicando à reclamação constitucional a teoria da transcendência dos motivos determinantes**, que, porém, e inadequadamente, restou adotada pelo Exmo. Min. Relator, em desacordo com a orientação prevalecente na Suprema Corte, expressa, *v.g.*, nos precedentes abaixo transcritos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. ALEGADA AFRONTA À AUTORIDADE DO DECIDIDO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.662-7/SP. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ENTRE O ATO RECLAMADO E OS PARADIGMAS INVOCADOS. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INAPLICABILIDADE. 1. À míngua de identidade material entre os paradigmas invocados e o acórdão reclamado, não há como divisar a alegada afronta à autoridade de decisão deste Supremo Tribunal Federal, mormente porque a exegese jurisprudencial conferida ao art. 102, I, “I”, da Magna Carta rechaça o cabimento de reclamação fundada na tese da transcendência dos motivos determinantes. Precedentes. 2. Agravo regimental conhecido e não provido (Rcl 22.470 AgR/MA, Rel. Min. **Rosa Weber**, Primeira Turma, DJe 7/12/2017 – grifei).

AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO DECIDIDO NA ADI 1.150. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO RECLAMADO E O OBJETO DO

PARADIGMA INVOCADO. 1. Ao invocar o decidido na ADI 1.150, a agravante pretende valer-se da eficácia transcendental dos motivos determinantes, não agasalhada pela jurisprudência do Supremo. 2. Ausente estrita aderência entre o ato reclamado e o paradigma de controle tido como contrariado, não cabe o manejo da ação reclamationária. 3. Agravo interno desprovido (Rcl 53.957 AgR/PB, Rel. Min. **Nunes Marques**, Segunda Turma, DJe 16/2/2023 – grifei).

RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INVIABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A ausência de aderência estrita entre a matéria constante dos atos impugnados e aquela analisada por este Tribunal no processo paradigma invocado torna inadmissível a reclamação constitucional. 2. Em se tratando de processo paradigma que, em sede de controle de concentrado, se decidiu sobre a (in)constitucionalidade de determinado ato normativo, a jurisprudência desta Corte exige, como pressuposto para o processamento da reclamação, não só a identidade material, mas que o ato normativo seja o mesmo, uma vez que a eficácia vinculante do acórdão paradigma abrange apenas a norma objeto da ação. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (Rcl 56.787 AgR/SE, Rel. Min. **Edson Fachin**, Segunda Turma, DJe 2/8/2023 – grifei)

A propósito, a reconhecida relevância constitucional do tema não afasta a necessidade de adequação entre o instrumento processual utilizado e a extensão da decisão proferida, sob pena de incompatibilidade com o modelo constitucional de processo, circunstância que, com a devida vênia, se verifica no caso em análise.

Assim sendo, aguarda-se a pronta reconsideração/cassação da medida cautelar de urgência deferida, carente de relação de estrita instrumentalidade com a controvérsia posta na reclamação.

III. OMISSÃO DE DIREITO MATERIAL – REGIME TRANSITÓRIO DO ARTIGO 3.º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 135/2024

A decisão agravada deixou de enfrentar aspecto constitucional determinante para a solução da controvérsia, **e isso porque a Emenda Constitucional n.º 135**, de 20 de dezembro de 2024, não se limitou a alterar a redação do § 11 do artigo 37 da Constituição Federal¹, já que também **instituiu regra intertemporal expressa em seu art. 3º, não incorporada no texto da Carta Maior**, segundo a qual, enquanto não editada a lei ordinária nacional ali prevista, não serão computadas para o teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação, *in verbis*:

Art. 3.º. Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação”. (destaquei)

A disposição normativa transitória, ao referir-se às verbas indenizatórias contempladas na legislação – termo empregado em seu sentido amplo, lato sensu, não restrito, portanto, às leis em sentido formal – abrange aquelas previstas, no que toca ao Poder Judiciário, em atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, atos normativos primários, atos com fundamento imediato na Constituição Federal (art. 103-B, § 4.º, I), dotados de força de lei, em conformidade com iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada a partir do exame da ADC n.º 12, rel. Min. Carlos Britto, j. 20.8.2008.

Essa disciplina transitória, norma de caráter temporário, tem estatura **constitucional e eficácia imediata**, funcionando, no caso, como

¹ § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do **caput** deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em **lei ordinária**, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos (sublinhei).

mecanismo de estabilização normativa até a edição da lei ordinária nacional uniformizadora.

A omissão quanto a esse ponto, portanto, é relevante, pois a determinação de suspensão de parcelas não previstas em lei formal gera **tensão interpretativa** com a disciplina transitória estabelecida pelo próprio constituinte derivado.

O problema constitucional, sob essa ótica, não reside somente na observância do teto remuneratório, mas igualmente na **harmonização entre o regime definitivo e o regime provisório expressamente previsto pela Constituição**.

Não resta dúvida que o regime definitivo do subsídio e das indenizações, nos exatos termos do texto acima transcrito, será regulado por **“lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional”**.

Até que sobrevenha o regime definitivo, porém, vigorará regime transitório, no qual se admitem as **“parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação”**.

Note-se a dicotomia de tratamento entre os dois regimes, um definitivo e o outro transitório: aquele se subordina à vigência da **lei ordinária**, a ser votada pelo Congresso Nacional, ainda não editada, enquanto este, o provisório, se regula pela **legislação**, termo mais amplo, que abrange os atos normativos primários editados pelo Conselho Nacional de Justiça.

A ausência de enfrentamento desse aspecto compromete a completude da fundamentação. Afinal, havendo disciplina expressa do regime transitório, **não há lacuna normativa absoluta a justificar a pronta antecipação do regime definitivo, em ordem a legitimar o sobrestamento da eficácia plena e imediata da norma temporária**.

A exigência constitucional de disciplina legislativa nacional uniforme evidencia opção deliberada por solução abrangente e homogênea, destinada a assegurar tratamento isonômico em âmbito nacional. Antecipar

os critérios do regime definitivo por via interpretativa heterotópica, em tudo e por tudo atípica, deslocaria para o Poder Judiciário definição que o próprio texto constitucional reservou ao legislador, comprometendo a lógica institucional adotada pela Emenda.

A norma transitória utiliza a expressão “**legislação**” e não a fórmula restritiva adotada para o regime definitivo, o que indica a preservação do conjunto normativo vigente no momento da alteração constitucional.

Sob essa lógica, convém insistir, **integram a ordem normativa preservada pela disciplina intertemporal as parcelas indenizatórias previstas em atos normativos primários editados com fundamento constitucional**, sobretudo aqueles emanados do Conselho Nacional de Justiça, cuja competência normativa administrativa decorre diretamente do artigo 103-B, I, da Constituição Federal.

Sobre o tema, o próprio relator, Min. Flávio Dino, no ARE n.º 1.490.702/MG, j. 10.02.2025, reconheceu os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, expedidos nos termos do art. 103-B da Constituição Federal, enquanto emanção legítima de função normativa, sobretudo no que diz para com direitos e vantagens da Magistratura. Confira-se:

“Pertinente mencionar que, por força do artigo 103-B da Constituição Federal, foi instituído o **Conselho Nacional de Justiça**, que, nos termos do §4º e seus incisos, **exerce legítima função normativa**.

Conjugando tais pressupostos, conclui-se que **só podem existir direitos e vantagens para a Magistratura oriundos das seguintes fontes**:

- 1) Constituição Federal;
- 2) Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN);
- 3) Leis federais emanadas do Congresso Nacional;

4) Leis estaduais votadas nas Assembleias Legislativas, **desde que** compatíveis com a Constituição Federal (inclusive quanto ao teto), com a LOMAN ou com atos normativos expedidos pelo CNJ;

5) **Atos normativos expedidos pelo CNJ, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal (destaquei)**”.

A decisão agravada, com o devido respeito, cria precedente perigoso ao negar efeito normativo primário às Resoluções do Conselho Nacional de Justiça, contrariando todos os precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal.

Isso porque não há como fracionar a natureza normativa das referidas Resoluções em duas partes: (i) negar no que se refere à questão remuneratória e (ii) afirmar no que se refere a todas as demais questões afetas ao controle e políticas sociais impostas aos tribunais. O risco é o de fazer ruir a natureza normativa de centenas de Resoluções editadas nos últimos vinte anos, enfraquecendo e, em última análise, inviabilizando o próprio Conselho Nacional de Justiça.

Não se trata de equiparar tais atos à lei nacional futura, mas apenas de **reconhecer sua inclusão no sistema normativo preservado pela própria norma transitória**, repita-se, de status constitucional.

A disciplina intertemporal instituída pela Emenda Constitucional n.º 135/2024, olvidada pela decisão agravada, atua como mecanismo de estabilização institucional, de forma a evitar ruptura abrupta do regime remuneratório enquanto ausente disciplina legislativa nacional uniforme.

A interpretação que antecipe a aplicação do novo modelo comprometeria a coerência temporal da própria Emenda Constitucional e poderia gerar soluções assimétricas entre órgãos e entes federativos, resultado incompatível com a finalidade uniformizadora do novo regime e o caráter Nacional da Magistratura.

Além disso, a preservação do regime transitório evita a produção de efeitos institucionais potencialmente irreversíveis antes da definição

legislativa nacional exigida pela própria Constituição, razão pela qual **a leitura que respeita a temporalidade normativa mostra-se a que melhor preserva a segurança jurídica e a estabilidade institucional.**

Em síntese, embora subsista o dever constitucional de legislar, suscetível de suprimimento, no caso concreto sob análise, como se viu, **não se configura situação de absoluta lacuna normativa**, tendo em vista a disciplina transitória, de status constitucional, prevista pelo art. 3º da EC nº 135/2024.

Nesse cenário, caso não cassada, parece-nos possível conferir interpretação conforme à decisão monocrática impugnada, compreendendo a determinação de revisão administrativa das parcelas indenizatórias como reforço ao controle de legalidade e à racionalização futura do sistema, sem que disso resulte a supressão automática do regime transitório instituído pela Emenda Constitucional n.º 135/2024.

Aliás, é importante ressaltar que a preservação da disciplina intertemporal não afasta o controle jurisdicional da legalidade concreta das parcelas indenizatórias **em sede própria**, permanecendo íntegra a possibilidade de exame judicial nos casos em que se alegue desvio da finalidade indenizatória ou ausência de fundamento normativo válido.

Reconhece-se, de todo modo, que o fato de a emenda prever critérios provisórios não caracteriza razão suficiente para afastar a omissão constitucional em questão, a inércia legislativa, ou seja, não exclui o estado de inconstitucionalidade (cf. ADO n.º 25, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30.11.2016, e ADO n.º 20, rel. Min. Marco Aurélio, redator para acórdão Min. Edson Fachin, j. 14.12.2023).

Agora, ainda que a jurisprudência da Suprema Corte tenha evoluído para, afastando-se da interpretação literal do § 2.º do artigo 103 da Constituição Federal, admitir, **na declaração de inconstitucionalidade por omissão**, a fixação de disciplina provisória, e não apenas o reconhecimento do estado de inércia legislativa, com a cientificação do Poder competente

(cf., por exemplo, ADO 26, rel. Min. Celso de Mello, e MI 4.733, rel. Min. Edson Fachin, j. em 13.06.2019) – **a substituição não se opera de imediato, quando existente solução normativa temporária.**

Nesses casos, **antes do decurso de prazo razoável a ser assegurado ao legislador para a adoção das medidas legislativas necessárias à regulamentação definitiva pendente**, não se mostra adequado estabelecer disciplina substitutiva geral, ou seja, não é possível, à Suprema Corte, mediante decisão aditiva, fixar o regramento aplicável, expedindo, com pronta eficácia, provimento normativo temporário.

Se, de um lado, o mero reconhecimento da existência da omissão, com a constituição em mora do Poder Legislativo, é insuficiente – trata-se de providência jurídica de baixa eficácia –, de outro, caso positivada regra de transição, é de rigor, em prestígio da solução temporária e em deferência ao Poder Legislativo, aguardar, dentro de espaço de tempo razoável, a atuação do órgão competente, antes assim de se impor uma disciplina substitutiva.

Essa orientação prevaleceu na ADO n.º 20/DF, rel. Min. Marco Aurélio, redator para acórdão Min. Edson Fachin, j. 14.12.2023, quando se reconheceu a omissão legislativa relacionada à licença-paternidade, fixando-se prazo para atuação do Congresso Nacional e condicionando eventual regulamentação judicial ao descumprimento desse prazo. Nessa ocasião, firmou-se a seguinte tese de julgamento:

“**1.** Existe omissão inconstitucional relativamente à edição da lei regulamentadora da licença-paternidade, prevista no art. 7º, XIX, da Constituição. **2.** Fica estabelecido o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional sanar a omissão apontada, contados da publicação da ata de julgamento. **3.** Não sobrevindo a lei regulamentadora no prazo acima estabelecido, caberá a este Tribunal fixar o período da licença paternidade.”

Em consonância com essa diretriz, **e uma vez não cassada a medida cautelar**, aguarda-se seu ajuste, para que se estabeleça um prazo ao Congresso Nacional, não inferior a dezoito meses, a fim de que sane a mora legislativa, e se condicione a eficácia da normatividade mínima definida – enfim, da regulamentação provisória que sujeita a legitimidade das parcelas indenizatórias à existência de lei ordinária – à permanência do estado de mora, após o decurso do prazo deferido à promulgação do ato legislativo pendente.

O que viola todo o entendimento anterior e sedimentado do Supremo Tribunal Federal é que nesse interregno, enquanto o Congresso Nacional não aprova a lei ordinária, já se edite desde logo pela Corte norma severa e restritiva acerca de todo regime indenizatório dos servidores públicos dos três Poderes.

Por outro lado, considerando a eficácia tipicamente *ex nunc* das medidas cautelares de urgência e a inexistência de prazo constitucional para a edição da lei ordinária em referência, espera-se, quanto aos efeitos temporais do reconhecimento do estado de inconstitucionalidade, que se explicita a retroatividade mínima – temperada, mitigada –, de maneira a preservar os efeitos jurídicos produzidos sob o regime legal anterior e os créditos constituídos antes da vigência da regulamentação provisória a ser instituída pelo Poder Judiciário, solução em harmonia, ademais, com o artigo 24, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

IV. AUTOCONTENÇÃO INSTITUCIONAL E TEMPORALIDADE CONSTITUCIONAL

A Constituição, ao exigir lei nacional para disciplinar o § 11 de seu artigo 37 e, simultaneamente, instituir regime transitório, revela opção institucional clara: a construção do regime definitivo deve ocorrer por via legislativa, em âmbito nacional.

Não se questiona a relevante importância do controle do teto remuneratório, reiteradamente afirmada por esta Suprema Corte, mas busca-

se assegurar a **coerência entre a atuação jurisdicional e a temporalidade normativa estabelecida pelo próprio constituinte derivado**.

Trata-se, em última análise, de preservar a harmonia entre jurisdição constitucional, separação de poderes e segurança jurídica. Sob essa ótica, é necessário ter presente, à luz dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que as decisões judiciais devem levar em conta as consequências práticas, a estabilidade institucional, a segurança jurídica e a viabilidade administrativa.

A suspensão generalizada de parcelas indenizatórias, antes da lei ordinária nacional prevista na Constituição, pode gerar assimetria federativa, comprometer irremediavelmente a administração da justiça, produzir efeitos financeiros irreversíveis e criar insegurança jurídica sistêmica.

O **respeito ao regime de transição constitucional** evita tais consequências e preserva a **coerência institucional**. A **autocontenção judicial**, nesse contexto, constitui expressão de **fidelidade ao desenho constitucional**.

V. PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se o conhecimento e provimento do presente agravo interno, para fins de cassação da decisão agravada, caso não reconsiderada em juízo de retratação, ou, quando não, para fins de reforma da decisão, de modo a explicitar-se o necessário respeito ao regime transitório instituído pela EC nº 135/2024.

Subsidiariamente, caso mantida a tutela provisória, espera-se seu ajuste, para que se estabeleça prazo razoável ao Congresso Nacional destinado ao suprimento da omissão legislativa apontada, condicionando-se a eficácia da regulamentação provisória ao eventual descumprimento desse prazo, bem como se explicitem os efeitos temporais da decisão, com a

preservação das situações jurídicas consolidadas e dos créditos constituídos sob o regime anterior.

Termos em que,

Pede deferimento.

FRANCISCO LOUREIRO

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

SOLANGE SUGANO

Advogada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

OAB/SP 189.357