

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.312.147 GOIÁS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
GOIÂNIA
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
GOIÁS
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA
ADV.(A/S) : GUILHERME VILELA REZENDE

DECISÃO: Trata-se de agravo cujo objeto é a decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado (eDOC 6, p. 21):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 011/1992, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA (ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO). INSTITUIÇÃO DE ADICIONAIS E GRATIFICAÇÕES SEM DEFINIÇÃO OBJETIVA DE CRITÉRIOS E VALORES, TAREFA EXPRESAMENTE DELEGADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, NO PONTO REFERENTE À DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DOS DECRETOS EDITADOS COM BASE NOS DISPOSITIVOS TIDOS POR INCONSTITUCIONAIS. MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECISÃO, COM VISTAS A RESGUARDAR A SEGURANÇA JURÍDICA E O EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL.

1 – As “gratificações” ou “adicionais” destinados a servidores públicos constituem parcela integrante das respectivas remunerações, sujeitando-se, assim, ao princípio da reserva legal, vale dizer, à exigência constitucional de a matéria ser contemplada por lei stricto sensu, editada pelo Poder Legislativo, quer para sua instituição, quer para a fixação de valores e critérios de concessão, tarefa que não pode ser delegada ao Chefe do Executivo, sob pena de vulneração aos

ARE 1312147 / GO

artigos 2º, §1º, e 10, inciso X, da Constituição Estadual. Assim sendo, imperativo reconhecer a inconstitucionalidade material do artigo 78, incisos IV, V, VI, IX e XI, e §§ 1º e 6º, da Lei Complementar 011/1992, do Município de Goiânia, dos quais decorrem delegação indevida de competência própria do Poder Legislativo Municipal ao Chefe do Executivo local, a quem se reconhece apenas a iniciativa privativa para a elaboração de projeto de lei versando sobre a matéria.

2. Por arrastamento, declara-se também a inconstitucionalidade dos atos infraconstitucionais que, editados a pretexto de conferir execução ao dispositivo tido por inconstitucional, assumiram feição de verdadeiros decretos autônomos – atos normativos primários, sujeitos a controle de constitucionalidade.

3. A fim de preservar os direitos dos servidores destinatários da norma declarada inconstitucional (§1º, do art. 78, da LC 011/92), que de boa-fé perceberam as vantagens remuneratórias indevidamente implementadas, com fundamento nos postulados da segurança jurídica e do excepcional interesse social, a inconstitucionalidade ora reconhecida só terá eficácia a partir do trânsito em julgado do acórdão proveniente deste julgamento, nos termos do art. 27 da Lei nº 9868/99.

Pedido inicial julgado procedente.

Os embargos de declaração foram rejeitados (eDOC 16).

No recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, *a*, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 5º, XXXV e LIV, 37, *caput* e X, 84, IV e 93, IX, todos da Constituição Federal.

Nas razões recursais, sustenta-se, em suma, que, os adicionais e gratificações em questão estão expressamente previstos em lei complementar, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo.

Alega que não houve abuso do poder regulamentar, o qual se limitou a tratar das especificidades para a concessão de cada benefício,

ARE 1312147 / GO

em consonância com a previsão legal.

A Presidência do TJ/GO, quando do juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, aplicou a sistemática da repercussão geral no que tange aos arts. 5º, LIV, e 93, IX, da Constituição da República, a Súmula 282 do STF quanto à ofensa ao art. 5º, XXXV, da Constituição, ao passo que a matéria remanescente não sofreu juízo de admissibilidade pelo Tribunal *a quo* (eDOC 24).

Instada, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se em parecer assim ementado (eDOC 51, p.1):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 011/1992, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA (ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO). INSTITUIÇÃO DE ADICIONAIS E GRATIFICAÇÕES SEM DEFINIÇÃO OBJETIVA DE CRITÉRIOS E VALORES, TENDO SIDO REFERIDA TAREFA DELEGADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 78, INCISOS IV, V, VI, IX E XI, E §§ 1º E 6º, DA REFERIDA LEI COMPLEMENTAR. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INCISOS XXXV E LIV, 37, X, 84, IV, E 93, IX, DA CF/88. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXXV E LIV. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. ACÓRDÃOS DEVIDAMENTE FUNDAMENTADOS, EMBORA CONTRÁRIOS AOS INTERESSES DA PARTE. MÉRITO. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE, DE FATO, NÃO ESTABELECEM, COM BASE EM CRITÉRIOS OBJETIVOS E LEGAIS, O UNIVERSO DE SEUS DESTINATÁRIOS OU OS RESPECTIVOS VALORES PECUNIÁRIOS DAS GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. PRECEDENTE DO STF. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.

É o relatório. Decido.

ARE 1312147 / GO

A irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, no que tange à alegação de ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição por inadmissão dos embargos de declaração interpostos perante o Tribunal local, é de se aplicar a orientação fixada no julgamento do RE 598.365 (Tema 181), relator Ministro Ayres Britto, em que o Supremo Tribunal assentou a inexistência de repercussão geral quando o recurso extraordinário se volta a decisão que entende pelo não cabimento ou pela ausência dos pressupostos de admissibilidade de recursos de competência de outros tribunais. Por oportuno, transcrevo a ementa do julgado:

PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS DA COMPETÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. A questão alusiva ao cabimento de recursos da competência de outros Tribunais se restringe ao âmbito infraconstitucional. Precedentes. Não havendo, em rigor, questão constitucional a ser apreciada por esta nossa Corte, falta ao caso elemento de configuração da própria repercussão geral, conforme salientou a ministra Ellen Gracie, no julgamento da Repercussão Geral no RE 584.608. (DJe 23.6.2010).

Quanto ao mérito, verifica-se que o acórdão recorrido assim consignou, g.n. (eDOC 6, p. 16-17):

“Por esse prisma, é fácil concluir pela inconstitucionalidade material do dispositivo de lei que, a par de instituir vantagens remuneratórias em favor de servidor público, delega ao Chefe do Executivo a fixação de critérios, valores e contornos que lhes são próprios. Tal previsão, além de vulnerar o princípio da reserva legal, viola também o disposto no art. 2º, §1º, da Constituição Estadual (...)

Ora, o princípio da reserva legal traçado no art. 10, inciso X, da Constituição Estadual, traduz postulado revestido de função

ARE 1312147 / GO

*excludente, de caráter negativo, que não admite intervenções de outros órgãos administrativos [que não o legislativo], senão a título secundário, e nunca para estabelecer critérios próprios ou autônomos de decisão, tal como o fez o art. 78, § 1º, da Lei Complementar 011/92, do Município de Goiânia, que, verdadeiramente, **coloca nas mãos do Prefeito Municipal a deliberação acerca de boa parte do sistema remuneratório dos servidores municipais, especialmente para fixar critérios e valores de gratificações e adicionais remuneratórios**, o que, conforme dito, não se admite, sob pena de se violar o sistema constitucional vigente.*

Assim posta a questão, não há dúvida da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, que, em última ratio, prescrevem delegação indevida de competência própria do Poder Legislativo Municipal ao Chefe do Executivo, a quem se reconhece apenas a iniciativa privativa para a elaboração de projeto de lei versando sobre a matéria.”

A jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido da imperiosa necessidade de lei formal para aumento do vencimento/da remuneração de servidores públicos consoante previsão Constitucional (artigo 61, § 1º, II, a). A corroborar essa assertiva, trago à colação:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. **É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.** CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida. (ADI 3369 MC, Rel. Min. Carlos Veloso, Tribunal Pleno, DJ 18.02.2005 grifos meus)

ARE 1312147 / GO

Destaco, no entanto, que no tocante às matérias relativas à remuneração dos servidores públicos não basta a mera existência de lei em sentido formal para que cumprida a exigência do princípio da reserva legal. É necessário que o ato legal regulamente de fato o regime remuneratório, traçando ao menos seu contorno e critérios gerais, não cabendo delegação para que ato infralegal o faça discricionariamente.

Ressalto, por sua pertinência, trecho da decisão proferida no RE 731.028, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 04.10.2017, que tratava de controvérsia semelhante:

“A jurisprudência da Corte é firme no sentido de que a matéria relativa à remuneração dos servidores públicos é tema que se submete ao princípio da reserva legal, devendo ser regulada por lei em sentido formal, com a participação, como regra geral, dos Poderes Legislativo e Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes e ao postulado republicano, sendo certo, ainda, que o art. 37, inciso X, da Constituição Federal determina que a fixação ou a alteração da remuneração dos servidores públicos deve se dar através de lei, observando-se a iniciativa privativa em cada caso.

(...)

Como bem decidiu o Tribunal de origem o ente político não delegou ao ato infralegal o poder de fixar a remuneração em toda sua extensão e profundidade.

Em linhas gerais, tenho me manifestado que o princípio da legalidade é respeitado quando lei estabelece o diálogo com o regulamento em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade.

(...)

Destaco, a propósito, ser possível encontrar, em nível de lei em sentido estrito, os traços essenciais das gratificações concedidas, como a prescrição de um teto legal e a homogeneidade de tratamento em relação aos beneficiários da vantagem remuneratória.

Em suma os arts. 66, 67, 69 e 70 da Lei nº 215/2007, estabeleceu diálogo com o regulamento em termos de subordinação (ao prescrever um teto legal do valor das gratificações), de desenvolvimento (ao definir os servidores e os cargos/funções) e de complementariedade (ao

ARE 1312147 / GO

deixar um espaço para o regulamento complementar o conteúdo da norma regulamentada), notadamente em razão da íntima relação do Poder Executivo com a realidade das atribuições inerentes aos cargos e funções albergados pela norma legal.

No caso dos autos, no entanto, como afirmou o acórdão recorrido nos trechos acima transcritos, ao instituir adicionais e gratificações para os servidores municipais o legislador local não fixou parâmetros mínimos, como limites, valores e critérios para sua concessão.

No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da República em seu parecer (eDOC 51, p.8):

“13. Constata-se, portanto, que a Lei Complementar nº 011/1992, do Município de Goiânia, instituiu diversas gratificações e adicionais para servidores públicos municipais, autorizando o Poder Público a concedê-las à revelia de critérios objetivos, fundado, exclusivamente, na discricionariedade do administrador.

14. É sabido que os entes políticos, integrantes da federação, têm plena possibilidade de editar leis regulamentando o regime jurídico e remuneratório dos seus servidores, inclusive criando gratificações e adicionais, como no presente caso. Porém, tais leis regulamentadoras de vantagens funcionais devem, necessariamente, fixar os critérios, valores e contornos que lhes são próprios, em observância ao princípio da reserva legal.

15. No presente caso, todavia, os referidos dispositivos não estabelecem, com base em critérios objetivos e legais, o universo de seus destinatários, assim como não lhes fixam os respectivos valores pecuniários, o que não pode ser aceito (...).”

Concluo, assim, que não tendo a lei municipal fixado os critérios mínimos para a delegação da regulamentação dos benefícios e gratificações, o presente recurso extraordinário não comporta provimento, por restar configurada a violação ao princípio da reserva legal.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso, nos termos do art. 932,

ARE 1312147 / GO

IV, *a* do Código de Processo Civil.

Publique-se.

Brasília, 15 de abril de 2021.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente