

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.248.938 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S) : PREFEITO MUNICIPAL DE ARAGUARI
ADV.(A/S) : CRISTIANO CARDOSO GONCALVES
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ementado nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ARAGUARI. APOSTILAMENTO. INSTITUTO ABOLIDO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E MORALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

- Inconstitucionalidade do ato de apostilamento após a promulgação da EC nº 19/98, da Constituição Federal e da EC nº 57/03, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

- Em diversos julgamentos realizados pelo Órgão Especial acerca do instituto, este egrégio Tribunal de Justiça, após grande discussão, solidificou o entendimento que o apostilamento é inconstitucional por violação aos Princípios da Eficiência e da Moralidade.

- Por mais que se reconheça a autonomia dos entes federados, cláusula pétrea da Constituição Federal, tal garantia não autoriza que a legislação municipal e/ou estadual viole os princípios que regem o ordenamento jurídico. O princípio da eficiência busca a ‘boa administração’, de modo a atender os interesses e anseios da sociedade. Assim sendo, o apostilamento viola o interesse público, deixando de assegurar o interesse

público.

- Os efeitos desta declaração de inconstitucionalidade não devem ser modulados, tendo em vista que esta é uma medida excepcional, que deve ser utilizada segundo 'severo juízo de ponderação', sob pena de em determinados casos estimular a edição de leis manifestamente inconstitucionais, que comportam vícios mesmo antes de nascer.

- Julga-se procedente esta ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º da Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 44/2018 e do §4º da Lei Complementar n. 41/2006, do Município de Araguari/MG, sem modulação dos efeitos.

v.v.: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE ARAGUARI – APOSTILAMENTO – CONCESSÃO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DE CARGO DE CONFIANÇA POR DEZ ANOS – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

-Não há que se falar em inconstitucionalidade formal quando a legislação local observou todas as normas que regem o processo legislativo, notadamente iniciativa do Chefe do Executivo.

-A Emenda Constitucional nº 57, de 15.07.2003, que extinguiu o apostilamento no âmbito do Estado de Minas Gerais, não alcança a autonomia municipal para legislar sobre a matéria.

-Nas linhas das decisões do STF, esse regime jurídico é constitucional.

-A previsão de lapso temporal de dez anos para ter direito ao apostilamento mostra-se fundada nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa". (eDOC 1, p. 10-11)

RE 1248938 / MG

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados. (eDOC 1, p. 107)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, aponta-se violação aos artigos 1º; 5º, XXXVI; 18, *caput*; 29, *caput*; 30, I; e 37, *caput*, XV, do texto constitucional. (eDOC 1, p. 121 e 138-139)

Nas razões recursais, pretende-se, inicialmente, que se atribua efeito suspensivo ao presente recurso. (eDOC 1, p. 125)

Alega-se que o instituto do apostilamento não foi abolido do ordenamento jurídico pátrio, mostrando-se compatível com os princípios da eficiência e da moralidade, na medida em que objetiva premiar o servidor efetivo que, por alguns anos, exerceu com afinco atribuições em casos de direção, chefia e assessoramento. (eDOC 1, p. 129 e 145)

Postula-se, ainda, pela modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. (eDOC 1, p. 175)

A Subprocuradoria-Geral da República manifesta-se em parecer assim ementado:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ARAGUARI. SERVIDOR PÚBLICO. APOSTILAMENTO. PERPETUAÇÃO DO INSTITUTO DA ESTABILIDADE FINANCEIRA APÓS EC 19/98. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, MORALIDADE ADMINISTRATIVA, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO”. (eDOC 10)

É o relatório.

Decido.

A irresignação não merece prosperar.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE-RG 563.965, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, DJe 1º.7.2009 (tema 41 da sistemática da repercussão geral), firmou entendimento no sentido da ausência de

RE 1248938 / MG

direito adquirido à forma de cálculo da remuneração do servidor público, desde que respeitado o princípio constitucional de irredutibilidade de vencimentos, correspondente ao valor nominal por ele auferido. Confira-se a ementa daquele julgado:

“DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico. 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento”.

Nas suas razões de decidir, a relatora, acompanhada pela maioria dos demais integrantes desta Corte, aprecia o instituto do apostilamento, mencionando consistir *“na manutenção dos valores devidos a servidor que exercia, por determinado período, cargo em comissão. Mesmo após a saída desse cargo, mantinha ele tais valores que se somavam aos que lhe eram devidos por força do provimento efetivo”*.

Tece considerações a respeito da evolução histórica da jurisprudência desta Corte quanto a matéria, que, mesmo com o advento da Constituição de 1988, reafirma a sua constitucionalidade. Aponta, nessa esteira, o julgamento da ADI 1.264, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30.6.1995, quando ficou consignado que, embora tenham os servidores direito a receber a quantia correspondente à diferença entre seus

vencimentos e aqueles recebidos pelo exercício do cargo comissionado, a previsão legal do apostilamento “*não iguala ou equipara vencimentos, apenas reconhece o direito dos que exercem cargos ou funções comissionadas por certo período de tempo em continuar percebendo esses valores como vantagem pessoal*”, os quais passam a ser submetidos às revisões gerais dos vencimentos do funcionalismo público.

Na linha desse entendimento, esta Corte assentou, em outras oportunidades, inexistir direito adquirido dos servidores ativos e inativos à permanência do regime legal de remuneração do cargo em comissão outrora ocupado, uma vez que proibida pelo art. 37, XIII, da Constituição (redação dada pela EC 19/1998) a vinculação entre vencimentos. Ressaltou-se, no entanto, a preservação da garantia da irredutibilidade de vencimentos quanto às vantagens já percebidas conforme o regime correspondente ao tempo do apostilamento.

Confira-se o entendimento firmado no julgamento do RE 226.462, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 25.5.2001, citado no voto do paradigma mencionado:

“I. Recurso extraordinário: a aplicação de norma ou princípio a situação por eles não alcançada vale por contrariá-los. II. ‘Estabilidade financeira’: inexistência de direito adquirido de servidores ativos e inativos à permanência do regime legal de reajuste de vantagem correspondente. 1. Pacífico no STF a inexistência de conflito entre a chamada ‘estabilidade financeira’ e o art. 37, XIII, CF, que proíbe vinculação entre vencimentos (cf. precedentes citados), daí não se segue, contudo, o direito adquirido do servidor beneficiário da vantagem à preservação do regime legal de atrelamento do valor dela ao vencimento do respectivo cargo em comissão: donde a legitimidade e a aplicabilidade imediata da lei que desvincule o reajuste futuro da vantagem àqueles vencimentos do cargo em comissão, submetendo-a aos critérios das revisões gerais dos vencimentos do funcionalismo. 2. Nessa hipótese, o paradigma do inativo aposentado com a ‘estabilidade financeira’, para os efeitos do art. 40, § 4º, CF, não é o ocupante

atual do respectivo cargo em comissão, mas sim o servidor efetivo igualmente beneficiário, na ativa, da vantagem decorrente do exercício anterior dele. 3. Dada a garantia de irredutibilidade, da alteração do regime legal de cálculo ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais jamais poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação. III. Recurso extraordinário: inconstitucionalidade reflexa ou mediata e direito local. Como é da jurisprudência iterativa, não cabe o RE, a, por alegação de ofensa mediata ou reflexa à Constituição, decorrente da violação da norma infraconstitucional interposta; mas o bordão não tem pertinência aos casos em que o julgamento do RE pressupõe a interpretação da lei ordinária, seja ela federal ou local: são as hipóteses do controle da constitucionalidade das leis e da solução do conflito de leis no tempo, que pressupõem o entendimento e a determinação do alcance das normas legais cuja validade ou aplicabilidade se cuide de determinar”.

Assim, não havendo direito adquirido a regime jurídico e, ainda, estando expressamente vedada pela Constituição a possibilidade de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, não merece reparo o acórdão recorrido.

Com efeito, o Tribunal *a quo* consignou a inconstitucionalidade do ato de apostilamento após a promulgação da EC 19/1998.

Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do voto do relator na origem, na parte em que não diverge do voto condutor:

“(…)

Assim, a inconstitucionalidade trata-se de vício congênito à legislação impugnada e deve ser verificado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração.

Entretanto, malgrado o art. 96 da Lei Orgânica do Município de Araguari/MG seja norma originária, datada do

ano de 1990 e, portanto, anterior à Emenda Constitucional/MG n. 57/2003 (parâmetro), as normas impugnadas são posteriores ao parâmetro invocado, eis que a Emenda à Lei Orgânica de n. 44 fora publicada no ano de 2018 e a Lei Complementar n. 41 (Estatuto do Servidor Municipal) fora publicada no ano de 2006.

Verifico que o meio impugnativo elencado pelo autor é adequado, sendo plenamente cabível, in casu, a Representação de Inconstitucionalidade.

(...)

Vencida esta parte, verifica-se que o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais reputa inconstitucionais o parágrafo único do art. 1º da Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 44/2018 e o §4º da Lei Complementar n. 41/2006, ambas as normas do Município de Araguari/MG, ao argumento de que tais dispositivos violam os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, pois permite o apostilamento de servidores públicos que tenham ocupado cargo comissionado.

Os dispositivos cuja declaração de inconstitucionalidade se pleiteia assim dispõem:

Lei Orgânica do Município de Araguari:

(...)

‘Art. 96. Ao servidor público estatutário, concursado e efetivo no Município, ocupante de cargo de confiança ou de provimento em comissão, que dele for afastado sem ser a pedido ou por penalidade, ou se aposentar, fica assegurado o direito de continuar percebendo a remuneração do cargo, desde que o seu exercício compreenda período igual ou superior a quatro anos, consecutivos ou não.

Parágrafo Único - O benefício previsto no "caput" deste artigo, só será atribuído a quem tiver quinze anos, no mínimo, de serviços desempenhados a este Município, como funcionário público.’

Emenda à lei orgânica nº 44, de 15 de maio de 2018: ‘Revoga o caput e o parágrafo único do art. 96, da lei orgânica do município, resguardando os direitos adquiridos dos

servidores que até então implementaram as condições necessárias para incorporação da remuneração do cargo que ocupava, dando outras providências.’

‘Art. 1º (...) Parágrafo único. Ficam resguardados, entretanto, os direitos adquiridos dos servidores estatutários do município que, até a data de entrada em vigor desta emenda a lei orgânica, já tenham incorporado ou que já tenham implementadas as condições necessárias para incorporação em sua remuneração do vencimento do cargo que ocupava, na forma e nas condições previstas no caput e no parágrafo único do art. 56, da lei orgânica do município.’

Lei Complementar nº 41/2006:

‘Dispõe sobre a estrutura do plano de empregos públicos e carreiras da administração direta do município de Araguari estabelece, normas de enquadramento, institui novo quadro de salários e vencimentos, dando outras providências.’

‘Art. 97. Fica criada a função gratificada para os servidores de carreira, que convocados pelo Prefeito a ocuparem funções de chefia ou assessoramento, ou função temporária, cujas atribuições ou encargos sejam superiores ao do cargo ou emprego público.

(...)

§ 4º O servidor do Quadro Permanente que exercer função gratificada por dez (10) anos consecutivos, quando do retorno à sua função de origem terá direito de perceber a vantagem da função gratificada, que terá a denominação de vantagem pessoal, se esta for de valor superior ao do emprego público, passará desta data em diante a receber todas as vantagens calculadas sobre esta remuneração, não podendo recebê-las de forma retroativa.’

(...)

No entanto, em observância à estrutura constitucional e jurídica do Estado Brasileiro, em que pese não exista hierarquia entre os entes federativos, todo e qualquer ato normativo deve obediência à Constituição Federal de 1988. E mais, no que tange à competência legislativa municipal, há uma dupla

subordinação, ou seja, as normas municipais devem obediência aos princípios das constituições Federal e Estadual.

(...)

(...) Os atos da Administração Pública devem ser compatíveis com os princípios constitucionais administrativos, entre eles os princípios da moralidade, razoabilidade, eficiência e impessoalidade. Neste sentido, dispõe o art. 13, caput, da Constituição Estadual, inclusive: "Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade." (eDOC 1, p. 14-18)

Por fim, colho do voto condutor:

"Pois bem. A discussão dos autos situa-se na inconstitucionalidade do ato de apostilamento após a promulgação da EC nº 19/98, da Constituição Federal e da EC nº 57/03, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Pondera-se o Princípio da Simetria com a autonomia dos entes federados, bem como possíveis infrações aos Princípios Constitucionais da Moralidade, Razoabilidade, Eficiência e Isonomia com os demais servidores.

O instituto do apostilamento, hoje extinto, tinha por finalidade a bonificação do servidor efetivo, que permanece por determinado período, previsto em lei, em exercício de cargo comissionado que lhe seja mais rentável que o cargo efetivo. Isso, quando do retorno ao cargo originário, desde que não seja a pedido ou por penalidade imposta.

(...)

Com a devida vênia ao entendimento do culto Relator, mantendo a coerência com o voto que proferi no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade acima citada, entendendo que o instituto da apostilamento não está em consonância com os princípios que foram invocados pelo Procurador-Geral de Justiça na exordial da presente representação.

(...)

Assim sendo, o apostilamento viola o interesse público, deixando de assegurar o interesse público. Peço vênua para citar trecho do judicioso voto proferido pelo ilustre Desembargador Edilson Olímpio Fernandes ao analisar o referido instituto:

A continuidade da percepção dos valores correspondentes ao exercício de cargo de provimento em comissão em virtude do preenchimento de critério meramente temporal não se harmoniza com o princípio da eficiência, porquanto causa significativo impacto nos gastos do setor público com pessoal, sem qualquer exigência de resultados do servidor público.

Com efeito, o apostilamento não assegura melhores resultados na prestação do serviço público. O incremento remuneratório será pago ao servidor sem garantia de que as habilidades e experiência adquiridas no exercício das atribuições de direção, chefia ou assessoramento sejam aplicadas no exercício das atribuições do cargo efetivo e impliquem em reais vantagens para a Administração Pública e os administrados, ao passo que o impacto financeiro é certo, ainda que exigido um lapso temporal de oito anos para a concessão do benefício, comprometendo ainda mais as receitas do Município.

O apostilamento viola o princípio da moralidade e as regras da boa administração, pois se autoriza por meio dele que servidores auferam remuneração incompatível com a complexidade e a responsabilidade das atribuições do cargo efetivo e com a escolaridade exigida para o seu desempenho, em inobservância aos valores éticos e de justiça, contrariando os anseios da coletividade. (...)

(...)

Portanto, permissa venia, cabe, assim, cogitar, na espécie, do vício imputado ao diploma. Inclusive, os efeitos desta declaração de inconstitucionalidade não devem ser modulados (...).

(...)

Ante o exposto, renovando meu pedido de vênua ao

RE 1248938 / MG

eminente relator, julgo procedente esta ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade material do parágrafo único do art. 1º da Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 44/2018 e do §4º da Lei Complementar n. 41/2006, do Município de Araguari/MG, sem modulação dos efeitos”. (eDOC 1, p. 27-28 e 30-32)

Esse entendimento, conforme demonstrado acima, encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte.

Nessa linha, registro decisão monocrática de minha lavra no AI 729.106, DJe 27.6.2017.

Do mesmo modo opina o *Parquet*:

“(…) Após EC n. 19/98, não mais se admite a perpetuação do instituto da estabilidade financeira, ressalvados os efeitos financeiros decorrentes daqueles que tiveram seu direito anteriormente reconhecido, já que assegurada a irredutibilidade de vencimentos.

Nestes termos, a Emenda à Lei Orgânica Municipal, após EC 19/98, seria inconstitucional desde o seu nascedouro”. (eDOC 10, p. 10-11)

Por fim, não obstante a possibilidade de eventual interposição de recurso, tendo em vista os fundamentos desta decisão, indefiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao RE, constante do eDOC 6.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 30 de março de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente