

06/10/2015

SEGUNDA TURMA

QUARTO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 285.302 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
AGTE.(S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PEDRO GORDILHO
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: MONICA MOOR PINHEIRO BRAZ
ADV.(A/S)	: CELSO A. COCCARO FILHO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: ANTÔNIO RODRIGUES DE FREITAS JÚNIOR
ADV.(A/S)	: ANDRÉA RASCOVSKI

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 70 DA LEI 9.167/80, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL 11.548/94. APLICAÇÃO, AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS MUNICIPAL, DA LEGISLAÇÃO ESTABELECIDADA PARA O QUADRO FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL, INCLUSIVE NO QUE TOCA AOS “VALORES E FORMAS DE CÁLCULO DAS VANTAGENS” E ÀS “ESCALAS DE VENCIMENTOS”. ATRIBUIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA À CORTE DE CONTAS, POR RESOLUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS ARTS. 2º, 37, X, 39, § 1º, 73 E 96, II, ‘B’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. A isonomia a que se referia o art. 39, § 1º, da CF/88, na redação anterior à EC 19/98, era princípio dirigido ao legislador, a quem cabia concretizá-lo, considerando especificamente os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, por meio da observância recíproca das leis de

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

fixação de vencimentos (ADI 1.776-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 26/5/2000; RMS 21.512, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 19/2/1993).

2. Não obstante haja, no caso em exame, lei formal prevendo a aplicação da legislação referente aos servidores da Câmara Municipal ao quadro funcional do Tribunal de Contas, a referida norma não identificou os cargos de atribuições iguais ou assemelhados, limitando-se a conferir à Corte de Contas a competência para, por meio de resolução, aplicar a seus servidores a legislação pertinente ao quadro funcional da Câmara Municipal.

3. Ao regular a matéria de que trata o art. 70 da Lei 9.167/80, o Tribunal de Contas terminaria por dispor pormenorizadamente acerca “dos valores e formas de cálculo das vantagens e das escalas de vencimentos” aplicáveis a seus servidores, extrapolando, em muito, os limites do poder normativo inerente à função administrativa desempenhada pelo órgão e imiscuindo-se em atribuição do Poder Legislativo Municipal, em manifesta violação ao princípio da separação dos poderes, no qual encontra-se implícita a restrição de delegação legislativa (ADI 3.090-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 26/10/2007), mormente de matéria cuja reserva de lei é prescrita pela própria Carta Magna.

4. A norma municipal impugnada usurpa a iniciativa legislativa privativa conferida pela Constituição Federal aos tribunais de contas para tratar da fixação da remuneração de seu quadro funcional, uma vez que, observada a legislação municipal, a esse órgão caberia apenas adequar aos seus servidores o disposto em resolução da Câmara Municipal.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 6 de outubro de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI
Relator

06/10/2015

SEGUNDA TURMA

QUARTO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 285.302 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
AGTE.(S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PEDRO GORDILHO
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: MONICA MOOR PINHEIRO BRAZ
ADV.(A/S)	: CELSO A. COCCARO FILHO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: ANTÔNIO RODRIGUES DE FREITAS JÚNIOR
ADV.(A/S)	: ANDRÉA RASCOVSKI

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

Trata-se de agravo regimental contra decisão que negou seguimento a recursos extraordinários aos fundamentos de que (a) o acórdão recorrido encontra-se fundamentado em conformidade com as diretrizes assentadas no julgamento do AI 791.292-QO-RG (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 13/8/2010); (b) apesar de haver lei municipal prevendo a aplicação da legislação referente aos servidores da Câmara Municipal ao quadro funcional do Tribunal de Contas, tal norma não identificou os cargos de atribuições legais ou assemelhados, tendo tal atribuição sido delegada ao Presidente do Tribunal de Contas, em violação ao art. 39, § 1º, da CF/88; (c) a delegação legislativa, mormente de matéria cuja reserva de lei é prescrita pela própria Carta Magna, viola o art. 2º da Constituição Federal; (d) a CF/88 jamais permitiu aos tribunais de contas estabelecer os vencimentos de seus servidores mediante resolução; e (e) a norma municipal impugnada retira do Tribunal de Contas a iniciativa privativa

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

de lei acerca da fixação da remuneração de seu quadro funcional, concedida pelos arts. 73 e 96, II, “b”, da Carta Magna.

Sustenta a parte agravante, em suma, que (a) “a norma contida no § 1º do art. 39, da CF, com a redação antecedente à EC n. 19, não permite a interpretação no sentido de que a lei nela referida haveria de ‘detalhar’ a identificação de cargos iguais ou assemelhados” (fl. 811); (b) “não há necessidade (...) de uma lei fixando o valor das remunerações dos servidores do TCM, que já estariam fixadas por lei para os servidores do Município, mas apenas da Resolução do TCM aplicando os valores dos servidores do Município para os servidores do TCM” (fl. 814); (c) “a lei municipal que fixou a isonomia seria, obviamente, tida por ‘revogada’ a qualquer momento em que viesse (ou vier) a ser editada uma lei de iniciativa do TCM para fixar o valor da remuneração dos seus servidores” (fl. 815); (d) “a função desempenhada pelo pessoal dos Tribunais de Contas caracteriza-se como traço de semelhança entre essas e as funções desempenhadas pelo pessoal da Câmara Municipal, característica esta que motiva e legitima o tratamento isonômico que serviu de fundamento para a edição da Lei Municipal n. 11.548/94” (fl. 823). No mais, repisa as razões do recurso extraordinário.

É o relatório.

06/10/2015

SEGUNDA TURMA

QUARTO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 285.302 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

1. A decisão agravada é do seguinte teor:

1. Trata-se de recursos extraordinários interpostos em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de dispositivo legal da Lei 11.548/94 do Município de São Paulo que alterou a redação do art. 70 da Lei Municipal 9.167/80. Eis o teor dessa norma:

Art. 70 - Aos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo aplica-se a legislação estabelecida para os servidores da Câmara Municipal de São Paulo, inclusive os valores e formas de cálculo das vantagens e das escalas de vencimentos por elas adotadas, ainda que não expressamente prevista essa extensão, e, no que couber, a legislação estabelecida para o servidor da Prefeitura.

Parágrafo Único - Na regulamentação de matéria inserida no "caput" deste artigo, o Tribunal, sempre que necessário, se manifestará através de resolução.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal 11.548/94 aos fundamentos de que (a) “a norma impugnada, como se vê, equipara de maneira genérica todo o Quadro dos funcionários do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ao do pessoal da Câmara Municipal, o que a Constituição do Estado veda absolutamente” (fl. 348); (b) o dispositivo impugnado não concretizou “verdadeira isonomia, tendo apenas realizado uma equiparação proibida, caracterizada não só pela automaticidade dos reajustes de vencimentos e vantagens, como também pela delegação de

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

atribuição legislativa, qual a de efetivar a correlação entre atribuições de cargos e retribuição econômica, que a Constituição de São Paulo proíbe em seu artigo 5º, § 1º (fl. 353); (c) “toda vez que os vencimentos dos cargos do pessoal do Tribunal de Contas forem modificados por força do reajuste anterior na Câmara, tal estará acontecendo sem lei, isto é, mediante Resolução do Tribunal a partir de uma Resolução da Câmara Municipal, procedimentos que impedem o exercício da competência privativa do Tribunal de Contas para a iniciativa legislativa (...)” (fl. 355).

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

O Prefeito de São Paulo e a Municipalidade de São Paulo apontam, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, violação aos arts. 37, XIII, e 39, § 1º, da CF/88, na redação anterior à EC 19/98, pois (a) “a vinculação ou equiparação de vencimentos é vedada, salvo se lei ordinária excepcionadora conferir tratamento remuneratório isonômico na hipótese de cargos que tenham atribuições iguais ou no caso de cargos que sejam assemelhados” (fl. 373); (b) “a Lei Orgânica do Município de São Paulo, nesta hipótese, reconheceu a identificação de tarefas iguais ou assemelhadas praticadas nos dois órgãos, reclamando pagamento igual, de modo a abranger não só o padrão do cargo, como também as vantagens que a ele se incorporam” (fl. 373).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo e a Câmara Municipal de São Paulo sustentam, em seu recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Carta Magna, ofensa aos seguintes dispositivos constitucionais: (a) art. 5º, LIV e LV, pois o Tribunal de origem não se manifestou acerca dos pontos levantados em sede de embargos de declaração; (b) arts. 37, XIII, e 39, § 1º, da CF/88, na redação anterior à EC 19/98, porque (I) “a contrário do decidido pelo Tribunal de São Paulo, a conferência do tratamento isonômico não precisa ser feita de forma tão rente a ponto de se indicar, cargo a cargo, a semelhança de funções justificadoras do benefício” (fl. 425); (II) “a regra isonômica pode e deve ser

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

aplicada também em situações onde os elementos de assemelhação estiverem sendo aferidos em vista de carreiras e não apenas tomando-se em conta cargos especificamente designados” (fl. 426); (III) “uma vez demonstrado que as atividades fiscalizatórias de um e de outro Órgão são distinguidas unicamente pelo enfoque (político na Câmara e técnico no Tribunal de Contas), lícito concluir que esse escopo funcional comum, existente entre o pessoal da Câmara dos Vereadores e do Tribunal de Contas (...) permite seja legalmente estabelecido um tratamento isonômico tal qual o que foi feito pela Lei Municipal n. 11.548/94” (fl. 431); (c) art. 2º, ao argumento de que (I) “desnecessário que sempre e a cada caso de alteração de vencimentos da Câmara seja editado novo texto legal com a lista de atribuições dos cargos do Tribunal para efeito de verificação de sua isonomia concreta em relação aos cargos semelhantes da Câmara” (fl. 437); (II) “o novo texto constitucional, ao prever o princípio da separação dos poderes, suprimiu a parte final da redação constante da Constituição anterior, que de forma expressa consignava serem vedadas as delegações de atribuição entre os poderes, o que indica uma clara intenção de atenuação do rigorismo existente no texto constitucional prévio” (fl. 437).

Sem contrarrazões.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento dos recursos extraordinários, em parecer assim ementado:

Constitucional e Administrativo. Lei Municipal n. 11.548/94. Equiparação dos servidores do Tribunal de Contas aos servidores da Câmara e da Prefeitura Municipais e regulamentação de vantagens por meio de Resolução. Inconstitucionalidade. Precedentes do STF. Parecer recomendando que se negue seguimento aos recursos extraordinários. (fl. 494)

(...)

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

3. A presente ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada em face de disposição legal editada em 1994, quando o art. 39, § 1º, da CF/88 assegurava “aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (...)”. Ademais, o art. 37, XIII, da Carta Magna, ao vedar a vinculação e equiparação para efeito de remuneração do pessoal do serviço público, excepcionou expressamente o disposto no art. 39, § 1º, da CF/88. Essas circunstâncias, entretanto, não são hábeis a tornar legítimo o disposto no art. 70 da Lei Municipal 9.167/80, na redação conferida pela Lei Municipal 11.548/94.

Conforme já decidido por esta Corte, a isonomia de vencimentos a que se refere o art. 39, § 1º, da CF/88 é “princípio explicitamente endereçado ao legislador e, portanto, de efetividade subordinada à sua observância recíproca pelas leis de fixação dos vencimentos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas” (ADI 1.776-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 26/5/2000). No caso dos autos, não obstante haja lei municipal prevendo a aplicação da legislação referente aos servidores da Câmara Municipal ao quadro funcional do Tribunal de Contas, referida norma não identificou os cargos de atribuições iguais ou assemelhados, de modo que foi delegado à Resolução do Presidente do Tribunal de Contas fazê-lo, o que viola o art. 39, § 1º, da CF/88.

4. Ademais, o art. 37, X, da CF/88 dispõe que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Na hipótese dos autos, a ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada em face de disposição legal que, além de equiparar o quadro de servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas, delegou ao Presidente desse órgão a regulamentação dos vencimentos a serem pagos aos servidores a ele pertencente. Tal norma viola de forma direta o

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

princípio da separação dos Poderes consubstanciado no art. 2º da Constituição Federal, no qual está implícita a restrição de delegação legislativa, mormente de matéria cuja reserva de lei é prescrita pela própria Carta Magna. Nesse sentido, decidiu o Plenário desta Corte no julgamento da ADI 3.090-MC (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 26/10/2007):

Não há dúvida de que a questão relativa aos limites do poder regulamentar assume extraordinária relevância em sistemas que, como o nosso, restringem a delegação de poderes.

A Constituição Federal erigiu o princípio da independência e harmonia entre os poderes como pedra de toque do ordenamento constitucional (art. 2º) definindo as diversas funções e impondo a sua estrita observância pelos Estados-membros (CF, art. 34, IV, art. 44 e ss., art. 76 e ss., e art. 92 e ss.). E, além de dispor explicitamente sobre as atribuições dos diferentes poderes, instituiu o constituinte no art. 5º, II, o regime da "necessidade de lei", segundo o qual "nenhuma manifestação estatal, judiciária ou administrativa lhe pode suprir a ausência, seja nos casos constitucionalmente explícitos, que se requer, seja para criar obrigação, dever, encargo ou ônus para os súditos do Estado" (Ruy Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo*, 1982, p. 37; Geraldo Ataliba, *Liberdade e Poder Regulamentar*, revista de Informação Legislativa nº 66, p. 46; Celso Antônio Bandeira de Mello, *Ato Administrativo e Direito dos Administrados*, 1981, pp. 86/87; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967*, com a Emenda nº 1 de 1969, 1974, tomo V, p. 2). Não há, pois, que se cogitar, entre nós, de amplo poder residual que possa ser reconhecido ao Executivo, não se compatibilizando o nosso ordenamento com cláusula semelhante à adotada pelo art. 37, da Constituição Francesa de 1958 ("Revestem-se de caráter regulamentar todas as matérias que não sejam do domínio da lei").

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

(...)

Não há negar que, como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, a generalidade e o caráter abstrato da lei permitem particularizações gradativas quando não objetivam a especificidade de situações insuscetíveis de redução a um padrão qualquer (op. cit. p. 93). Disso resulta, não raras vezes, margem de discricção administrativa a ser exercida na aplicação da lei. Não se há de confundir, porém, a discricionariedade administrativa atinente ao exercício do poder regulamentar com delegação disfarçada de poder. Na discricionariedade, a lei estabelece previamente o direito ou dever, a obrigação ou a restrição, fixando os requisitos de seu surgimento e os elementos de identificação dos destinatários. Na delegação, ao revés, não se identificam, na norma regulamentada, o direito, a obrigação ou a limitação. Estes são estabelecidos apenas no regulamento (Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. pp. 98/99; Carlos Mário Velloso, art. cit., RDP 65, p. 46; Pontes de Miranda, op. cit., p. 312).

Não há dúvida de que seriam inócuas as disposições constantes da Constituição, especialmente no art. 5º, II e 84, IV, se fosse admissível a ampliação, por ato legislativo, dos limites prescritos ao poder regulamentar. Nesse sentido, preleciona Pontes de Miranda, **verbis**:

"O poder de regulamentar não deriva de delegação legislativa; não é o Poder Legislativo que o dá ao Poder Executivo. Legislar e regulamentar leis são funções que a Constituição pôs em regras de competência de um e outro poder. A delegação legislativa em princípio é proibida. Se o Poder Legislativo deixa ao Poder Executivo fazer lei, delega; o poder regulamentar é o que se exerce sem criação de regras jurídicas que alteram as leis existentes e sem alteração da própria lei regulamentada. Fora daí, espíritos contaminados pelo totalitarismo de fonte italiano-alemã

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

pretenderam fazer legítimas, de novo, as delegações legislativas, que a Constituição de 1946, no art. 36, § 2º, explicitamente proibiu. Na Constituição de 1967, o art. 6º, parágrafo único, 1ª parte, também as veda, mas admite a lei delegada (arts. 52 e parágrafo único, 53 e 54)".

Nem o Poder Executivo pode alterar regras jurídicas constantes de lei, a pretexto de editar decretos para a sua fiel execução, ou regulamentos concernentes a elas, nem tal atribuição pode provir de permissão ou imposição legal de alterar regras legais, ou estendê-las, ou limitá-las. Somente se admite que o Poder Executivo aplique a lei, se a incidência não é automática, ou proceda à verificação e cálculos em que nenhum arbítrio lhe fique. Onde o Poder Executivo poderia dizer 2, ou dizer 3, há delegação de poder. Onde o Poder Executivo poderia conferir ou não conferir direitos, ou só os conferir segundo critério seu ou parcialmente seu, há delegação de poder." (Op. cit. pp. 312-313).

Esclarece ainda o insigne Mestre que o regulamento "vale dentro da lei; fora da lei, a que se reporta, ou das outras leis, não vale. Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica. Se a lei fixou prazo, ou estabeleceu condição, não pode alterá-la o regulamento." (Op. cit., p. 316).

Dentro desse raciocínio, há delegação indevida, quando se permite ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou restrição. Explicitando este entendimento, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que "inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada",

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível "afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada". (Op. cit., p. 98).

(...)

Por óbvio, não estou a defender um modelo inflexível ou demasiado restritivo de reserva legal. O que parece evidente é que, presente uma reserva de lei, cabe ao legislador a tomada das decisões políticas fundamentais, e a fixação dos "standards" que pautarão a atividade regulamentar. Admite-se, sim, eventual margem de discricionariedade por parte do Executivo quando no exercício do poder regulamentar.

Retomando a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não se há de confundir, porém, a discricionariedade administrativa atinente ao exercício do poder regulamentar com delegação disfarçada de poder. Na discricionariedade, a lei estabelece previamente o direito ou dever, a obrigação ou a restrição, fixando os requisitos de seu surgimento e os elementos de identificação dos destinatários.

Na delegação, ao revés, não se identificam, na norma regulamentada, o direito, a obrigação ou a limitação. Estes são estabelecidos apenas no regulamento (Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. pp. 98/99; Carlos Mário Velloso, art. cit., RDP 65, p. 46; Pontes de Miranda, op. cit., p. 312). Daí a precisa lição de Velloso, no sentido de que a delegação legislativa propicia a prática de ato normativo primário, com força de lei.

5. De outro lado, ao contrário do que vigia para as casas do Poder Legislativo, a quem a Constituição conferia, à época da edição da Lei Municipal 11.548/94, a possibilidade de fixar a remuneração de seus servidores mediante resolução (art. 51, IV, e 52, XIII, da CF/88, na redação anterior à EC 19/98), aos

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

tribunais de contas eram estendidas, no que cabíveis, as prerrogativas dos órgãos do Poder Judiciário constantes do art. 96 (art. 73 da CF/88), entre as quais a iniciativa privativa de projeto de lei fixando o vencimentos de seus membros e serviços auxiliares (art. 96, II, "b", da CF/88). Não se permitia a esses órgãos estabelecer os vencimentos de seus servidores mediante resolução. Assim se manifestou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar ADI ajuizada em face de resolução do TCU que estendeu, a seus servidores, vantagem remuneratória concedida pelo Senado Federal a integrantes de seu quadro funcional. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 62, DE 29.05.96, DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, QUE "DISPÕE SOBRE A REPRESENTAÇÃO MENSAL DOS SERVIDORES DAS ÁREAS DE APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO (NÍVEIS II E III) E SERVIÇOS GERAIS (NÍVEL I) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

1. Aplicação aos servidores do TCU da Resolução nº 76, de 1995, do Senado Federal, que "dispõe sobre a representação mensal dos ocupantes das carreiras de Especialização Legislativa, Especialização Legislativa em Artes Gráficas e Especialização em Informática Legislativa e dá outras providências."

2. Por expressa previsão constitucional, apenas as Casas do Congresso gozavam da prerrogativa de aumentar os vencimentos de seus servidores por ato interno de suas Mesas Diretoras (artigos 51, IV, e 52, XIII, na redação original), o que não ocorre com o Tribunal de Contas da União que, a teor do artigo 73, exerce, no que couber, as atribuições previstas no art. 96, relativas aos Tribunais. A nova redação dada aos artigos 51, IV, e 52, XIII, pelos artigos 9º e 10 da Emenda Constitucional nº 19/98 não alterou esta situação, porque as Resoluções do Senado e da Câmara foram recepcionadas como lei.

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

3. A isonomia de vencimentos assegurada aos servidores da administração direta só pode ser concedida por lei. Precedentes. Incidência da Súmula 339: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.

4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 62/96, do Tribunal de Contas da União, com efeito ex tunc. (ADI 1.782, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 15/10/1999)

Por fim, a norma municipal retira do Tribunal de Contas a iniciativa privativa de lei que trata da fixação da remuneração de seu quadro funcional, concedida pelos arts. 73 e 96, II, “b”, da Carta Magna, uma vez que, observada a legislação municipal, a esse órgão caberia apenas adequar aos seus servidores o disposto em resolução da Câmara Municipal.

Como se vê, o acórdão recorrido não merece reparos, uma vez que é inconstitucional o art. 3º da Lei Municipal 11.548/94, por ofensa aos arts. 2º, 37, X, 39, § 1º, 73 e 96, II, “b”, da Constituição Federal.

O recurso não traz qualquer subsídio apto a alterar esses fundamentos, razão pela qual deve ser mantido incólume o entendimento da decisão agravada.

2. O agravante sustenta, em linhas gerais, que o art. 39, § 1º, da CF/88, na redação anterior à EC 19/98, não exigia que a lei concessiva da isonomia a cargos de atribuições iguais ou assemelhados os identificasse pormenorizadamente. Tal detalhamento, segundo defende, caberia à norma regulamentadora da lei, que, no caso dos tribunais de contas, é a resolução. Alega, assim, a constitucionalidade do art. 70 da Lei Municipal 9.167/80 de São Paulo. Razão não lhe assiste, contudo.

O dispositivo impugnado na ação direta de inconstitucionalidade

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

estadual limita-se a dispor que “*aos servidores do Tribunal de Contas do Município de São Paulo aplica-se a legislação estabelecida para os servidores da Câmara Municipal de São Paulo, inclusive os valores e formas de cálculo das vantagens e das escalas de vencimentos por elas adotadas, ainda que não expressamente prevista essa extensão, e, no que couber, a legislação estabelecida para o servidor da Prefeitura*”, conferindo ao Tribunal de Contas a atribuição de regulamentar a matéria, por meio de resolução.

O texto normativo acima citado, por ser demasiadamente genérico, delegando, na prática, a normatização integral da matéria ao Tribunal de Contas, certamente não se ajusta ao que dispunha o art. 39, § 1º, da CF/88, em sua redação original. Conforme ressaltado na decisão agravada, a isonomia vencimental era princípio dirigido ao legislador, a quem cabia concretizá-lo, considerando especificamente os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, por meio da observância recíproca das leis de fixação de vencimentos (ADI 1.776-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 26/5/2000; RMS 21.512, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 19/2/1993).

Não foi, todavia, o que ocorreu na hipótese dos autos, em que a disposição normativa impugnada apenas conferiu ao Tribunal de Contas a competência para, por meio de resolução, aplicar a seus servidores a legislação pertinente ao quadro funcional da Câmara Municipal.

3. Não há dúvidas, ademais, de que a resolução do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao cumprir com a incumbência a ele conferida pelo parágrafo único do art. 70 da Lei Municipal 9.167/80, inovaria a ordem jurídica. Com efeito, o órgão terminaria por dispor pormenorizadamente acerca “dos valores e formas de cálculo das vantagens e das escalas de vencimentos” aplicáveis a seus servidores, extrapolando, em muito, os limites do poder normativo inerente à função administrativa desempenhada pelo órgão e imiscuindo-se em atribuição do Poder Legislativo Municipal, em manifesta violação ao princípio da separação dos Poderes, no qual, ressalte-se, encontra-se implícita a restrição de delegação legislativa.

RE 285302 AGR-QUARTO / SP

4. Por outro lado, é inquestionável que o art. 70 da Lei Municipal 9.167/80 não retirou, de forma definitiva, e nem poderia fazê-lo, a iniciativa legislativa privativa, concedida pelos arts. 73 e 96, II, “b”, da CF/88 aos tribunais de contas, para tratar da fixação da remuneração de seu quadro funcional. No entanto, a sistemática de fixação dos vencimentos dos servidores da Corte de contas municipal adotada pela legislação pertinente implicaria que a remuneração fosse definida, em parte pela Câmara Municipal, em parte pelo Tribunal de Contas Municipal, por meio de resolução, usurpando, portanto, a iniciativa legislativa privativa conferida pela Carta Magna às Cortes de Contas.

5. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

QUARTO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 285.302

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

AGTE.(S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : PEDRO GORDILHO

AGDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : MONICA MOOR PINHEIRO BRAZ

ADV.(A/S) : CELSO A. COCCARO FILHO

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : ANTÔNIO RODRIGUES DE FREITAS JÚNIOR

ADV.(A/S) : ANDRÉA RASCOVSKI

Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. **2ª Turma**, 6.10.2015.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Ravena Siqueira
Secretária