

30/09/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 593 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E LEI ORGÂNICA DO TCM-RJ. CONSTITUCIONALIDADE DOS CRITÉRIOS DE REELEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NATUREZA INDENIZATÓRIA ATRIBUÍDA À GRATIFICAÇÃO ESTIPULADA PARA OS OCUPANTES DE CARGOS DE DIREÇÃO DA CORTE DE CONTAS. PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra os arts. 21 e 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o art. 16, § 7º, da Lei nº 289/1981 (Lei Orgânica do TCM-RJ), que dispõem sobre critérios de eleição, reeleição e gratificação dos cargos de direção do TCM-RJ (Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral). Alega-se violação aos preceitos fundamentais da Constituição Federal,

ADPF 593 / RJ

especialmente os princípios republicano, da moralidade, impessoalidade e teto remuneratório.

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a norma que permite a reeleição para os cargos de direção do TCM-RJ afronta os princípios da alternância de poder e moralidade administrativa; (ii) analisar a constitucionalidade da previsão de gratificação de função estipulada ao Presidente, Vice-Presidente e Corregedor do TCM-RJ, bem como da sua natureza jurídica indenizatória.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A norma que permite uma única reeleição para os cargos de direção do TCM-RJ não afronta os princípios constitucionais, pois assegura alternância no exercício de funções de direção e se alinha a disposições de outros tribunais de contas, como o TCU e o TCE-RJ.

4. A gratificação prevista para os cargos de direção do TCM-RJ, pela sua natureza remuneratória, deve ser submetida ao teto constitucional, uma vez que não se trata de verba indenizatória, mas de acréscimo patrimonial por serviços prestados.

5. A expressão "de caráter indenizatório" constante do art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ viola o art. 37, XI, da Constituição Federal.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido julgado parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade, tão somente, da expressão "*de caráter indenizatório*", constante do art. 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

7. Concessão de efeito *ex nunc* à decisão tomada nesta arguição, de modo a assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores já auferidos.

ACÓRDÃO

ADPF 593 / RJ

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Pleno, por maioria de votos, em dar parcial provimento ao pedido, declarando a inconstitucionalidade, tão somente, da expressão “de caráter indenizatório”, constante do art. 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, e, quanto à parte remanescente, julgar improcedente a arguição. Por fim, no que se refere à modulação, conceder efeito *ex nunc* à decisão tomada nesta arguição, de modo a “assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores já auferidos”. Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino e na conformidade da ata de julgamento. Vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Brasília, 20 a 27 de setembro de 2024.

Ministro Flávio Dino
Redator para o acórdão

30/09/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 593 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em face dos arts. 21 e 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – (TCM-RJ) e do art. 16, § 7º, da Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981 (Lei Orgânica do TCM-RJ), *in verbis*:

Lei Orgânica do TCM-RJ (Lei Municipal 289/1981)

Art. 16. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, na forma e pelo prazo previsto no Regimento Interno do Tribunal. [...]

§7.º O Presidente fará jus à gratificação de função de 15% (quinze por cento) e o Vice-Presidente, 10% (dez por cento), calculados sobre o vencimento-base.

Regimento Interno do TCM-RJ

Art. 21 - O Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor serão

ADPF 593 / RJ

eleitos por seus pares em escrutínio secreto, na primeira sessão ordinária do mês de dezembro, para mandato de dois anos, facultada uma reeleição. [...] (Deliberação 266/2019)

Art. 24 - O Presidente faz jus à gratificação de função de quinze por cento e o VicePresidente e o Corregedor, à de dez por cento, de caráter indenizatório, calculado sobre os subsídios (Deliberações 183/2011 e 266/2019).

Em síntese, sustenta a parte autora que, nada obstante do Regimento Interno do TCM-RJ já conste, desde 2019, só ser possível uma única reeleição, “o desrespeito sistemático à Constituição Federal persiste (...) porque a proibição de mais de uma reeleição para o mesmo cargo não impede que o Conselheiro ocupe outra função de direção do órgão e porque os efeitos da proibição de mais de uma reeleição impedirá a permanência na mesma função somente daqui a dois mandatos consecutivos.”

Alega que as normas municipais questionadas afrontam preceitos fundamentais da Constituição da República, a saber, a observância da temporariedade e da alternância dos mandatos como elemento constitutivo do postulado republicano (art. 1º, *caput*) e concretizador dos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*); a reserva de lei em matéria de estipêndio do funcionalismo público (art. 37, X); a necessária submissão de vantagem remuneratória ao teto constitucional (art. 37, XI); e, a equiparação constitucional, em certos aspectos, dos tribunais de contas aos tribunais judiciais (arts. 73, *caput* e § 3º, 75, *caput*, e 96).

Defende o cabimento da presente arguição, haja vista o não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade estadual contra as normas questionadas e a inexistência de outro meio capaz de neutralizar a lesão aos preceitos fundamentais apontados, de sorte que o requisito da subsidiariedade estaria preenchido (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

Argumenta que a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCM-RJ

ADPF 593 / RJ

“conferem gratificação pelo exercício das funções de direção sem paralelo em lei concessiva da mesma vantagem a membros do Judiciário local e sem submissão aos limites constitucionais remuneratórios dos agentes públicos do Estado”. Neste sentido, alega haver afronta à paridade de vantagens com a magistratura judicial e com o teto remuneratório dos agentes públicos.

Por estas razões, pugna pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que: a) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da expressão *“facultada uma reeleição”*, contida no art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, para afastar sua incidência em relação aos conselheiros já reeleitos em cargos de direção, no sentido de impedir que estes sejam novamente eleitos, com possibilidade de reeleição para o mesmo cargo ou para outra função de direção, nos termos preceituados pelo art. 102 da LOMAN; b) assentar a não-recepção do art. 16, § 7º, da Lei municipal 289/1981, ou afirmar sua recepção com a condicionante de que sua eficácia dependa da existência de lei que preveja idêntica vantagem para Desembargadores do TJRJ; e c) declarar incompatível o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ com a reserva absoluta de lei em matéria de remuneração dos servidores públicos ou afastar o caráter indenizatório das gratificações, a fim de submetê-las ao teto de estipêndios do funcionalismo.

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro apresentou suas informações, sustentando, em síntese: a) o não cabimento da ADPF; b) que a alegada “perpetuação de cargos” não se sustentaria, haja vista a mudança já havida do RITCM-RJ; c) que gratificação pelo exercício de funções objetada encontraria paralelo no Poder Judiciário do Rio de Janeiro, na Lei Estadual nº 5.535/2009, art. 32, I e II, sendo, portanto, legítima efetivação de paridade de vantagens (doc. 18).

A Advocacia-Geral da União opinou pela procedência parcial da ação, em parecer que restou assim ementado (doc. 27):

ADPF 593 / RJ

“Tribunal de Contas. Disposições constantes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e de seu Regimento Interno, que disciplinam os critérios de eleição e o prazo de duração do mandato nos cargos de Presidente e Vice-Presidente, bem como dispõem sobre gratificação pelo exercício de funções de direção do referido órgão. Preliminares. Princípio da subsidiariedade não observado. Impropriedade de parcela dos pedidos, cujo acolhimento demandaria a atuação dessa Suprema Corte como legislador positivo. Mérito. Insubsistência da argumentação veiculada pela autora quanto à pretensão de transferir o regime infraconstitucional de organização da magistratura à Corte de Contas do Município do Rio de Janeiro. A extensão de prerrogativas dos membros da magistratura aos Conselheiros de Contas, prevista no artigo 73, § 3º, da Lei Maior, não tem o alcance sugerido pela autora. A gratificação paga em caráter temporário e em decorrência do exercício extraordinário de função de direção encontra respaldo no texto constitucional, desde que observado o teto remuneratório. Invalidade da expressão “de caráter indenizatório”, contida no artigo 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido”.

A Procuradoria-Geral da República apresentou nova manifestação, ratificando os argumentos apresentados na inicial (doc. 29).

É o relatório.

30/09/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 593 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente, Luís Roberto Barroso; Excelentíssima Senhora Ministra Carmén Lúcia; Excelentíssimos Ministros; ilustre representante do Ministério Público; ilustres advogados.

Como fiz constar do relatório, a presente ação direta se volta contra dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e de seu Regimento Interno que, respectivamente, prevêm gratificação pelo exercício da presidência e da vice-presidência da Corte e permitem uma reeleição para Mesa Diretora da Corte.

Consigno desde logo que as referidas matérias controvertidas já foram objeto de análise recente pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal.

Deveras, no julgamento da ADI 6.126, restou assentada a inconstitucionalidade de norma que previa a gratificação pelo exercício da Presidência da Corte de Contas do Distrito Federal **ante a inexistência de previsão equivalente em lei para os Desembargadores do Tribunal de Justiça**. Referido entendimento se funda na regra da Constituição que determina a equiparação de vencimentos entre Ministros do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, constante do §3º do art. 73 da CF.

Transcrevo a ementa daquele julgado e excertos do voto condutor do Eminentíssimo Ministro Edson Fachin, Relator, que deixam claro o entendimento adotado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI.

ADPF 593 / RJ

ART. 4º DA LEI DISTRITAL 795/1994. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PELO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL COM INCORPORAÇÃO AO SUBSÍDIO DE CONSELHEIROS ACRESCIDA POR EMENDA PARLAMENTAR. POSTERIOR REVOGAÇÃO. ALEGAÇÕES DE PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO. JUÍZO DE RECEPÇÃO OU DE REVOGAÇÃO. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES. OFENSA REFLEXA. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTE. ADITAMENTO DA INICIAL. LIMITES INOBSERVÂNCIA DA EQUIVALENCIA DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA ENTRE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS E DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VÍCIO MATERIAL. OFENSA, POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, AO REGIME PARITÁRIO ESTATUÍDO NO ART. 73, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. *Inexiste óbice ao conhecimento da ação direta quando a alteração da redação do texto da Constituição por Emenda Constitucional não abrange a parte do parâmetro do controle constitucional em exame. Precedente.*

2. *O pedido de aditamento da petição inicial afasta a prejudicialidade da ação decorrente da revogação da norma originalmente impugnada. Precedente.*

3. *Em face do regime remuneratório paritário estatuído no art. 73, § 3º, da Constituição Federal, e em atenção ao princípio da simetria, a instituição de verba de representação para os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal sem observância da equivalência em lei para os Desembargadores do Tribunal de Justiça viola o próprio texto constitucional. Precedente.*

4. *Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Distrital nº 7.093/2022, com modulação de efeitos para que a decisão tenha eficácia ex nunc, de modo a assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores*

ADPF 593 / RJ

já auferidos e às aposentadorias já concedidas, inclusive as pensões destas geradas” (ADI 6.126, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 04/05/2023, grifei).

“(…) De plano, a gratificação pelo exercício da Presidência do Tribunal de Contas do Distrito Federal contraria o art. 73, § 3º, da Constituição Federal, aplicável aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal por força do art. 75 da CRFB, porque criou gratificação sem previsão equivalente destinada aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Em face do regime remuneratório paritário estatuído pelo art. 73, § 3º, da Constituição Federal, aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal são devidos os mesmos subsídios e vantagens auferidos pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Transcreve-se:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicandose-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Desse modo, diante da ausência de previsão legal no sentido da incorporação da mesma gratificação pelo exercício da Presidência de Tribunal à remuneração dos magistrados, ofende o art. 73, § 3º, da Constituição Federal a disposição constante dos incisos I e II do art. 1º da Lei Distrital nº 7.093/2022: (...)

As vantagens dos magistrados estão taxativamente elencadas no rol do art. 65 da LOMAN, cuja verba de representação, prevista em seu inciso V, quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, a exemplo da verba pelo exercício da Presidência de Tribunal, não pode ser, nos termos do seu § 1º, integrada aos vencimentos (...).

ADPF 593 / RJ

Dessa forma, em razão do caráter eventual e temporário da parcela e em observância à cláusula de equiparação determinada no art. 73, § 3º, da Constituição Federal e ao princípio da simetria, é legítima a disposição em lei da gratificação de Conselheiros pelo exercício da Presidência do Tribunal de Contas, desde que prevista em lei aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e que limitada ao período de exercício da função, vedada a sua incorporação aos vencimentos, em acordo com a política remuneratória definida nos arts. 65, V e § 1º, da LOMAN e 5º, II, “a”, da Resolução 13/2016”.

A aplicação do entendimento firmado pelo Plenário deste Supremo na ADI 6.126 (que, saliente-se, foi julgada após o ajuizamento da presente ADPF) ao presente caso concreto conduz à conclusão pela improcedência da presente arguição no ponto. Isto porque a previsão constante do §7º do art. 16 da Lei Municipal 289/1981 reproduz *ipsis litteris* disposição vigente em Lei Estadual do Rio de Janeiro direcionada aos Desembargadores do Tribunal de Justiça daquele Estado, a saber, Lei 5.535/2009 (que dispõe sobre os fatos funcionais da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), cujo art. 32, incisos I e II, assim estatui:

“Art. 32. Constitui verba mensal indenizatória, incidente sobre o valor do subsídio, sem direito a incorporação e vinculada ao tempo de desempenho da função:

I – de Presidente do Tribunal de Justiça, em quinze por cento;

II - de Vice-Presidente e Corregedor-Geral da Justiça, em dez por cento;”

Em havendo, destarte, regra legal aplicável aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que tem conteúdo idêntico ao da norma ora impugnada, impõe-se, por força do art. 73, §3º, da Constituição, a improcedência da presente arguição quanto a este primeiro pedido.

De igual sorte, a matéria relativa à possibilidade de reeleição da

ADPF 593 / RJ

Mesa Diretora dos Tribunais de Contas se encontra atualmente pacificada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal após o julgamento do mérito da ADI 7.180.

Com efeito, no julgamento daquela ação direta, o Plenário desta Corte **reconheceu a constitucionalidade de uma reeleição sucessiva para os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral no âmbito dos Tribunais de Contas, forte na compreensão de que deve haver equiparação entre os regimes aplicáveis às Cortes de Contas e Assembleias Legislativas.** Eis a ementa:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. NORMAS ATINENTES À ELEIÇÃO PARA CARGOS DE DIREÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REELEIÇÕES ILIMITADAS. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. NECESSÁRIA ALTERNÂNCIA NO EXERCÍCIO DO PODER. VIABILIDADE DE UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA PARA O MESMO CARGO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. A possibilidade de eternização de uma mesma pessoa no exercício de postos de comando, principalmente naqueles de natureza executiva, constitui risco grave ao dever de impessoalidade que norteia toda a administração pública, em cada uma das suas esferas.

2. Em um sistema republicano não existe poder absoluto, ilimitado, pois isso seria a negativa do próprio Estado de Direito, que vincula a todos – inclusive os exercentes dos poderes estatais – com a exigência de observância das normas constitucionais.

3. No julgamento da ADI 6524, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assentou a modificação do entendimento que admitia a previsão, pelas Constituições estaduais, de reeleições ilimitadas para os cargos diretivos da Assembleias Legislativas.

4. Entendimento que também se aplica aos Tribunais de Contas, em razão dos princípios Republicano e Democrático, que, exigindo alternância no Poder, inadmitem a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos de direção dos

ADPF 593 / RJ

Tribunais de Contas. Precedente: ADI 5692, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 13/12/2021. 5. Ação Direta julgada procedente” (ADI 7.180, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26/06/2024, grifei).

À luz do entendimento adotado na ADI 7.180, impõe-se a improcedência da presente arguição na parte remanescente, vez que a norma regimental impugnada (art. 21 do RITCM-RJ) prevê atualmente expressamente a possibilidade de uma única reeleição.

Saliento, por fim, que os embargos de declaração ainda pendentes de julgamento na ADI 7.180 veiculam apenas pedido de modulação dos efeitos da decisão, razão pela qual o entendimento ali adotado deve, em nome da coerência e da estabilidade da jurisprudência do Tribunal, ser observado no presente caso concreto.

Ex positis, JULGO IMPROCEDENTE a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 593 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO DIVERGENTE:

O Senhor Ministro **FLÁVIO DINO**: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em face dos **arts. 21 e 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – (TCM-RJ)** e do **art. 16, § 7º, da Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981 (Lei Orgânica do TCMRJ)**, os quais dispõem, respectivamente, sobre critérios de eleição e prazo de duração de mandato dos cargos de Presidente e Vice-Presidente do TCM-RJ e sobre gratificação pelo exercício das funções dos órgãos de direção superior do TCM-RJ (Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral).

Eis o teor dos atos normativos impugnados:

“Lei Orgânica do TCM-RJ Lei nº 289/81

Art. 16 - O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por seus pares, em escrutínio secreto, na forma e pelo prazo previsto no Regimento Interno do Tribunal

§ 7º - O Presidente fará jus à gratificação de função de 15% (quinze por cento) e o Vice-Presidente, 10% (dez por cento), calculados sobre o vencimento-base.”

ADPF 593 / RJ

“Regimento Interno TCM-RJ

Art. 21. O Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor serão eleitos por seus pares em escrutínio secreto, na primeira sessão ordinária do mês de dezembro, para mandato de dois anos, facultada uma reeleição.

Art. 24. O Presidente faz jus à gratificação de função de quinze por cento e o Vice-Presidente e o Corregedor, à de dez por cento, de caráter indenizatório, calculados sobre o subsídio.” (Grifei)

A requerente aponta o desrespeito à Constituição Federal, notadamente porque a proibição de mais de uma reeleição para o mesmo cargo não impediria o Conselheiro de ocupar outra função de direção. Isso, segundo a requerente, faria com que “os efeitos da proibição” somente se efetivassem após dois mandatos consecutivos.

Alega que as referidas normas afrontam preceitos fundamentais da Constituição da República, *“contidos nos arts. 1.º-caput (princípio republicano), 37-caput (princípios da moralidade e impessoalidade administrativa), 37-X (reserva de lei para dispor sobre estipêndios de servidores públicos), 37-IX (teto remuneratório do funcionalismo público) e 73-caput e §3.º c/c art. 96 (equiparação entre Tribunais de Contas com integrantes do Poder Judiciário) e 75-caput (simetria do modelo de organização do Tribunal de Contas da União aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios)”*.

Defende o cabimento da presente arguição, haja vista o requisito da subsidiariedade restar preenchido (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

Argumenta que a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCM-RJ *“conferem gratificação pelo exercício das funções de direção sem paralelo em lei concessiva da mesma vantagem a membros do Judiciário local e sem submissão aos limites constitucionais remuneratórios dos agentes públicos do Estado”*. Nessa linha, defende haver afronta à paridade de vantagens com a magistratura judicial e com o teto remuneratório dos agentes públicos.

ADPF 593 / RJ

Requer, ao final, a procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de:

“(i) declarar a inconstitucional parcial, sem redução de texto, da expressão ‘*facultada uma reeleição*’, contida no art. 21 do Regimento Interno do TCM-RJ, para afastar sua incidência em relação aos conselheiros já reeleitos em cargos de direção, **no sentido de impedir que estes sejam novamente eleitos, com possibilidade de reeleição para o mesmo cargo ou para outra função de direção**, nos termos preceituados pelo art. 102 da LOMAN; (ii) assentar a não-recepção do art. 16-§7.º da Lei municipal 289/1981, ou afirmar sua recepção com a condicionante de que sua eficácia depende da existência de lei que preveja idêntica vantagem para Desembargadores do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e (iii) declarar incompatível o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ com a reserva absoluta de lei em matéria de remuneração dos servidores públicos ou afastar o caráter indenizatório das gratificações, a fim de submetê-las ao teto de estipêndios do funcionalismo.”

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (eDOC nº 18) apresentou informações defendendo, em síntese, que: (a) não seria cabível a presente arguição, tendo em vista a suposta validade dos dispositivos questionados, sob o argumento que as alterações promovidas no artigo 21 do Regimento Interno da Corte já asseguram a alternância e a transitoriedade invocadas pela requerente; (b) que os Regimentos Internos do TCU e do TCE-RJ disciplinam a eleição de seus cargos diretivos de maneira semelhante às normas impugnadas na presente arguição; e (c) que a gratificação pelo desempenho de funções de direção encontra idêntica previsão no art. 32, I e II, da Lei nº 5.535/2009 (Lei de Fatos Funcionais da Magistratura do Rio de Janeiro), que institui verba pecuniária em favor dos membros da magistratura estadual no exercício

ADPF 593 / RJ

de cargos de direção.

O Prefeito do Município do Rio de Janeiro (eDOC nº 22) requer que o pedido seja julgado improcedente, e que seja reconhecida a patente constitucionalidade das normas impugnadas, visto que: (i) inexistente qualquer vedação constitucional à norma que permite uma reeleição aos seus cargos de direção, e; (ii) a previsão de gratificação não se trata de remuneração, mas de verba indenizatória em virtude do desempenho de atribuições adicionais às legalmente atribuídas ao cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas municipal.

A Advocacia-Geral da União (eDOC nº 27), no mérito, pugna pela “procedência parcial do pedido, devendo ser declarada a inconstitucionalidade, tão somente, da expressão ‘*de caráter indenizatório*’, constante do artigo 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro”.

O Procurador-Geral da República (eDOC nº 29) opina pela procedência integral dos pedidos, reiterando os fundamentos deduzidos na petição inicial desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O relator do feito, o Eminentíssimo Ministro Luiz Fux, apresentou seu voto em sessão virtual do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que se posicionou pelo conhecimento e, no mérito, pela improcedência integral dos pedidos desta ADPF.

É o breve relatório. Passo a votar.

Peço vênias ao Eminentíssimo Relator para divergir, no sentido de dar parcial procedência ao pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade, tão somente, da expressão “*de caráter indenizatório*”, constante do art. 24 do Regimento Interno do Tribunal de

ADPF 593 / RJ

Contas do Município do Rio de Janeiro, conforme pedido formulado pela Advocacia-Geral da União (eDOC nº 27).

Isso porque, a referida gratificação, pela sua própria natureza, trata-se de parcela de caráter eminentemente **remuneratório**, dado que esta não visa à recomposição de uma perda patrimonial, característica dos valores percebidos a título de indenização. Por tal razão, deve obediência ao teto remuneratório fixado pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição:

“Art. 37.

[...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Nesse sentido, transcrevo abaixo trecho da manifestação apresentada pela Advocacia-Geral da União (eDOC nº 27):

“Desse modo, constata-se que a Carta da República, ao

ADPF 593 / RJ

determinar que o subsídio seja fixado em parcela única, dispôs sobre a remuneração devida pelo trabalho normal do servidor, não havendo impedimento no sentido de que o agente público submetido a esse regime remuneratório receba contraprestação pelo desempenho de atividades prestadas em caráter extraordinário.

No caso em exame, a gratificação deferida aos membros que exercem a Presidência, a Vice-Presidência e a Corregedoria do TCM-RJ pode ser compreendida como verba de caráter transitório, cujo pagamento somente beneficia aqueles que estejam exercendo, temporariamente, os referidos cargos e somente enquanto durar o respectivo exercício.

Desse modo, considerando-se que as parcelas sob exame não se destinam a remunerar os membros do TCM-RJ pelo desempenho das atribuições regulares de seus cargos efetivos, **não há vedação constitucional ao pagamento desses valores cumulativamente com o subsídio, desde que observado o teto remuneratório. [...]**

Nesses termos, **a gratificação sob análise deve ser somada ao subsídio para fins de incidência do teto remuneratório** aplicável aos membros do TCM-RJ, razão pela qual se constata a incompatibilidade da expressão ‘de caráter indenizatório’, contida no artigo 24 do Regimento Interno dessa Corte com o disposto no artigo 37, inciso XI e § 11, do texto constitucional.” (grifei)

No caso em análise, o art. 24 do Regimento Interno do TCM-RJ prevê a natureza indenizatória da gratificação de função estipulada ao Presidente, Vice-Presidente e Corregedor, cujas consequências imediatas seriam a sua não contabilização para fins de cômputo de teto remuneratório e a não incidência de imposto de renda ou de contribuição previdenciária. Isso porque tais verbas não importariam em acréscimo patrimonial em retribuição aos serviços prestados, mas mera recomposição de custos arcados em razão do exercício das funções do cargo que ocupam. A pergunta cabível é: quais seriam tais custos? Na sua

ADPF 593 / RJ

óbvia inexistência reside a conclusão de que a parcela, denominada na lei como **gratificação**, é parte da remuneração.

Acerca do cômputo do teto remuneratório, veja-se o que reza o § 11 do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37 (...) § 11. **Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório** previstas em lei.

Como já frisado, a verba tem nítida natureza remuneratória e retributiva, importando em acréscimo patrimonial e paga como contraprestação aos serviços, importando na sua submissão ao regime jurídico de direito público aplicável, tanto no que concerne à limitação ao teto disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, como no que tange à tributação.

Ante o exposto, acolho a manifestação da Advocacia-Geral da União para **DAR PARCIAL PROVIMENTO AO PEDIDO**, declarando a inconstitucionalidade, tão somente, da expressão “*de caráter indenizatório*”, constante do art. 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Quanto à parte remanescente da arguição, **ACOMPANHO O RELATOR**, “*vez que a norma regimental impugnada (art. 21 do RITCM-RJ) prevê atualmente a possibilidade de uma única reeleição*”.

No que se refere à **modulação de efeitos** do *decisum*, voto pela concessão de efeito *ex nunc* à decisão tomada nesta arguição, de modo a “*assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores já auferidos*”.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 593

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, deu parcial provimento ao pedido, declarando a inconstitucionalidade, tão somente, da expressão "de caráter indenizatório", constante do art. 24 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, e, quanto à parte remanescente, julgou improcedente a arguição. Por fim, no que se refere à modulação, concedeu efeito *ex nunc* à decisão tomada nesta arguição, de modo a "assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores já auferidos". Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Alexandre de Moraes e Nunes Marques. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2024 a 27.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário