

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.012 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : FABRICIO CORREIA DE AQUINO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO
SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL

Ementa: CONSTITUCIONAL. FORMAÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CF, ART. 39, § 2º).
ART. 167, IV E § 1º, DO DECRETO 12.118/2006, EDITADO PELO
GOVERNADOR DO MATO GROSSO DO SUL. RETRIBUIÇÃO
PECUNIÁRIA PELO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE MAGISTÉRIO
POLICIAL. LIMITES MÁXIMOS MENSIS DIFERENCIADOS,
CONFORME O CARGO TITULARIZADO PELO SERVIDOR DOCENTE.
IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ART. 5º,
CAPUT E INCISO I, DA CF). INTERPRETAÇÃO CONFORME, SEM
REDUÇÃO DE TEXTO, PARA QUE TODOS OS PROFISSIONAIS QUE
DESENVOLVAM IDÊNTICAS ATIVIDADES DE ENSINO SEJA M
REMUNERADOS EM IGUALDADE DE CONDIÇÕES. CAUTELAR
CONFIRMADA. PROCEDENCIA PARCIAL.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A necessidade de formação e o aprimoramento profissional no âmbito da Administração Pública (art. 39, § 2º, da CF) permite o exercício de atividades de docência por parte dos próprios agentes públicos, os quais passam a desempenhar funções diversas para as quais foram investidos.

ADI 6012 / MS

3. No caso, a compensação pelo exercício voluntário de função de magistério policial, em Academia de Polícia ou em outra área da segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, busca indenizar o exercício de atividade que, em rigor, não está incluída nas atribuições legais do cargo titularizado pelo docente, seja de Delegado ou outro pertencente à Polícia Judiciária Mato-grossense.

4. A norma impugnada cria inconstitucional diferenciação no cálculo da retribuição pelo exercício das mesmas atividades, mediante a fixação de tetos diferenciados, que acabam gerando pagamentos da retribuição em patamares distintos para servidores que desempenham idêntico magistério, em flagrante ofensa à isonomia (CF, art. 5º, caput e inciso I).

5. Interpretação conforme a constituição, no sentido de que a expressão “seu subsídio”, definidora do teto indenizatório pelo exercício da função de magistério, constante do § 1º ao art. 167 do Decreto 12.118/2006, diz respeito ao subsídio de Delegado de Polícia (inciso IV do dispositivo), independentemente da carreira originária daquele que exercer a função de magistério.

6. Definição de único e idêntico limite máximo mensal para a percepção da vantagem, aplicável a todos os profissionais de polícia que desempenhem atividades de ensino na Academia de Polícia, independentemente do cargo que ocupam.

7. Medida cautelar confirmada e ação julgada parcialmente procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria, acordam em referendar integralmente a medida cautelar e julgar parcialmente procedente o pedido para conferir

ADI 6012 / MS

ao § 1º do art. 167 do Decreto nº 12.118/2006 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, pela qual o percentual ali previsto incide sobre a mesma base de cálculo referida no inciso IV (subsídio da classe inicial de Delegado de Polícia), independentemente do cargo ocupado pelo servidor que exerce atividades de ensino na Academia de Polícia, mantendo-se a vigência e eficácia de todos os demais dispositivos impugnados, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Gilmar Mendes, que julgava procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 167, IV, § 1º, do Decreto nº 12.118/06 do Estado do Mato Grosso do Sul.

Brasília, 27 de setembro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.012 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE**
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : **FABRICIO CORREIA DE AQUINO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO**
SUL
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO**
GROSSO DO SUL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL, em face do art. 167, IV e § 1º, do Decreto 12.118/2006, editado pelo Governador de Mato Grosso do Sul, de seguinte teor:

Art. 167. Serão atribuídas verbas de natureza indenizatórias pelo exercício das atribuições além das elencadas no decreto nº 12.093, de 27 de abril de 2006, nos termos seguintes:

(...)

IV. 1% (um por cento) do subsídio da classe inicial do cargo de Delegado de Polícia, pelo exercício de função de magistério policial, por hora-aula ministrada na Academia da Polícia ou em outra área de Segurança Pública.

§ 1º O valor da gratificação de que trata o inciso IV, deste artigo, corresponderá ao número de horas-aulas efetivamente ministradas, até o limite máximo mensal de 30% do seu subsídio.

A Autora alega que os dispositivos impugnados estabelecem limites

ADI 6012 / MS

máximos distintos para servidores que exercem as mesmas atividades de magistério junto à Academia de Polícia, conforme o cargo efetivo respectivo. Assim, por força do art. 167, § 1º, acima transcrito, os Delegados de Polícia podem receber, como limite máximo para a remuneração pelo exercício do magistério policial, o importe de R\$ 9.784,08 (nove mil, setecentos e oitenta e quatro reais e oito centavos), correspondente a 30% (trinta por cento) do subsídio do cargo. Os servidores das demais carreiras policiais, no entanto, estariam limitados a um patamar menor, de R\$ 3.027,91 (três mil e vinte e sete reais e noventa e um centavos), mesmo na hipótese em que ministrada a mesma quantidade de horas-aula. Dessa feita, servidores de carreiras distintas seriam remunerados de forma desigual pelo exercício do magistério policial.

Alega violação ao princípio da isonomia, art. 5º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal, e requer a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão liminar das normas impugnadas.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 9).

O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul (peça 12) aduziu, preliminarmente: (a) irregularidade na representação judicial da entidade sindical, ante a ausência de procuração com poderes específicos para impugnar o § 1º do art. 167 do Decreto 12.118/2006; (b) que a norma impugnada não seria dotada de autonomia; e (c) ausência de interesse de agir, por falta de impugnação de todo o complexo normativo. No mérito, defendeu a legitimidade constitucional da norma, pois os valores fixados para remunerar a função de magistério policial foram estabelecidos dentro de limites razoáveis e proporcionais. Sustenta a impossibilidade de concessão de medida cautelar.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (peça 15) assevera não haver informações a serem prestadas, pois a Casa Parlamentar não participou da formalização do ato impugnado (Decreto do Poder Executivo).

A Advocacia-Geral da União (peça 21) acompanhou a primeira preliminar arguida pelo Governador, suscitando ainda a ocorrência de

ADI 6012 / MS

inconstitucionalidade reflexa, ao argumento de que a análise do vício apontado demandaria o exame prévio da Lei Complementar Estadual 114/2005. Quanto à matéria de fundo, manifestou-se pela improcedência da demanda, apontando a *“possibilidade de remunerações díspares em função da natureza e complexidade de cada cargo”*.

A Procuradora-Geral da República teve vista dos autos em 30/10/2018 (guia 10.744/2018).

Pela decisão monocrática de 27/3/2019 (peça 23), concedi a medida cautelar pleiteada, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 167, § 1º, do Decreto 12.118/2006, para que o percentual ali previsto incida sobre a mesma base de cálculo referida no inciso IV (subsídio da classe inicial de Delegado de Polícia), e solicitei dia para julgamento do referendo da medida cautelar e do mérito da Ação Direta.

É o relatório.

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.012 MATO GROSSO DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Inicialmente, proponho o conhecimento pleno do mérito da presente ação direta, pois aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizada a apresentação de manifestações pelas partes envolvidas.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita neste Plenário, tendo sido adotada para o benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017.

Trato, assim, das questões PRELIMINARES suscitadas.

Conforme expus na decisão concessiva de medida cautelar, não prospera a alegação de irregularidade na representação processual. O Postulante apresentou procuração com poderes específicos para atuar em sede de controle concentrado, contendo autorização expressa para *“ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do art. 167, inciso IV, do Decreto Estadual nº 12.118/2006 do Estado do Mato Grosso do Sul”*. A falta de menção ao § 1º do artigo 167 do mencionado Decreto, por si só, não obsta o conhecimento da ação. Conforme já consolidado na jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *“atende as exigências legais procuração que outorga poderes específicos ao advogado para impugnar, pela via do controle concentrado, determinado ato normativo, sendo desnecessária a individualização dos dispositivos”* (ADI 2.728, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 20/2/2004). No mesmo sentido: ADI-QO 2187, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJ de 12/12/2003.

Afasta-se a alegação de inconstitucionalidade reflexa, pois o Decreto

ADI 6012 / MS

12.118/2006, editado pelo Governador de Mato Grosso do Sul, não se limitou a regulamentar a Lei Complementar Estadual 114/2005 (Estatuto da Polícia civil do Estado de Mato Grosso do Sul). No que diz respeito à fixação do *“valor da indenização a ser paga pelo exercício de função de magistério policial, por hora-aula ministrada na Academia da Polícia ou em outra área de Segurança Pública”*, e em relação aos parâmetros máximos e mínimos estabelecidos, a norma detém nítido caráter normativo autônomo.

Também não há falar em impugnação deficitária de complexo normativo unitário capaz de comprometer o interesse de agir, porque eventual efeito repristinatório indesejado não foi sequer cogitado. De mais a mais, considerando a autonomia da norma atacada, afigura-se dispensável o questionamento em face do inciso IV do artigo 127 da Lei Complementar Estadual 114/2005.

Quanto ao MÉRITO, a Ação Direta em julgamento questiona a validade do art. 167, IV e § 1º, do Decreto 12.118/2006, editado pelo Governador de Mato Grosso do Sul, que fixa a indenização pelo exercício do magistério policial em 1% (um por cento) do subsídio da classe inicial do cargo de Delegado de Polícia (inciso IV), estabelecendo um teto para a gratificação, que *“corresponderá ao número de horas-aulas efetivamente ministradas, até o limite máximo mensal de 30% do seu subsídio”* (§ 1º).

Conforme as manifestações apresentadas nos autos, ficou demonstrado que o Poder Público Estadual, ao aplicar a norma, fixou limites máximos distintos, a depender do cargo da Carreira de Policial Civil ocupado pelo servidor (Delegado de Polícia, Agente de Polícia Judiciária, Perito Oficial Forense, Perito Papiloscopista e Agente de Polícia Científica), possibilitando o surgimento de enormes diferenças entre o valor pago aos Delegados de Polícia e os servidores das demais carreiras policiais para dar a mesma quantidade de aulas.

A Confederação autora alega, em suma, que o procedimento adotado implica violação ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal), na medida em que trabalhadores estariam sendo remunerados de forma desigual pelo exercício do magistério

ADI 6012 / MS

policial.

Consoante fiz ver na decisão em que concedi a medida cautelar, a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos estão previstos no art. 39 da Constituição Federal:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

[...].

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

O texto constitucional demonstra clara preocupação com o constante aprimoramento profissional no âmbito da Administração Pública. Para tanto, é inegável o interesse em contar com instrutores, educadores e palestrantes capacitados na área específica de atuação do órgão.

Em certas áreas de atuação do Estado, em razão da sua especialização, o êxito na continuidade das ações de ensino e aprimoramento profissional dependerá do exercício de atividades de docência por parte dos próprios agentes públicos, os quais passam a desempenhar *funções diversas para as quais foram investidos*.

É o que acontece no presente caso, em que a compensação pelo exercício – *voluntário* – de função de magistério policial, em Academia de Polícia ou em outra área da segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, busca indenizar o exercício de atividade que, em rigor, não está incluída nas atribuições legais do cargo titularizado pelo docente, seja de Delegado ou outro pertencente à Polícia Judiciária Mato-grossense.

Em tais casos, o Poder Público se vale do conhecimento de agentes públicos treinados e capacitados, os quais, por sua vez, concordam em

ADI 6012 / MS

prestar, voluntariamente, atividades de ensino de maneira eventual. Transmitem o seu conhecimento e, em troca, recebem uma compensação financeira.

De fato, se o magistério policial estivesse incluído nas atribuições legais do cargo, não se cogitaria de voluntariedade, tampouco haveria o recebimento de parcela indenizatória. Nesse caso, o ato de dar aulas seria remunerado com o próprio vencimento do cargo.

Não se ignora o permissivo constitucional mencionado pela Advocacia-Geral da União, art. 39, § 1º, I, da CF, pelo qual “os subsídios poderão ser previstos em valores diferentes para cada uma das carreiras, em observância às diferentes atribuições e complexidades de cada cargo”.

Ocorre que a norma impugnada não tratou de subsídios, mas de retribuição pecuniária *de natureza indenizatória* (art. 167, *caput*, do Decreto 12.118/2006), em razão do exercício de magistério policial. E ainda que assim não fosse, cumpre ressaltar que a premissa lançada pela AGU, examinada em sentido contrário, inibiria o tratamento absurdamente desigual para remunerar idênticas atividades de magistério policial, que no caso – vale a pena repetir o registro – não são atribuições legais de nenhum dos cargos da carreira.

Diante de tais fatos, afigura-se razoável, coerente e condizente com a isonomia que o valor dessa retribuição pecuniária leve em consideração a atividade de ensino desenvolvida e o conhecimento repassado pelos servidores, sendo irrelevante o cargo que ocupam.

O tratamento desigual de servidores que se encontram em posição de igualdade, ou seja, *exercendo atividade de docência, não incluída nas atribuições do cargo para o qual foram investidos*, configura flagrante ofensa à isonomia.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo *a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais*, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em

ADI 6012 / MS

dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis e atos normativos, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

A desigualdade inconstitucional na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

Assim, os tratamentos normativos diferenciados somente são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO. Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e permitidas. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 1, p. 79), o que não se observa na presente hipótese.

Na linha do bem proceder, a jeito de exemplo, tem-se, no âmbito do serviço público federal, o artigo 76-A da Lei 8.112/1990, incluído pela Lei 11.314/2006, que instituiu a chamada Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso para o servidor que queira contribuir com a Administração Pública na área de formação e aperfeiçoamento. O dispositivo prevê o pagamento de indenização linear, focando na atividade de ensino a ser desenvolvida, independentemente do cargo ocupado pelo agente público docente. Eis o teor da norma:

Art. 76-A. A Gratificação por Encargo de Curso ou

ADI 6012 / MS

Concurso é devida ao servidor que, em caráter eventual:

I - atuar como instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de treinamento regularmente instituído no âmbito da administração pública federal;

II - participar de banca examinadora ou de comissão para exames orais, para análise curricular, para correção de provas discursivas, para elaboração de questões de provas ou para julgamento de recursos intentados por candidatos;

III - participar da logística de preparação e de realização de concurso público envolvendo atividades de planejamento, coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultado, quando tais atividades não estiverem incluídas entre as suas atribuições permanentes;

IV - participar da aplicação, fiscalizar ou avaliar provas de exame vestibular ou de concurso público ou supervisionar essas atividades.

§ 1º Os critérios de concessão e os limites da gratificação de que trata este artigo serão fixados em regulamento, observados os seguintes parâmetros:

I - o valor da gratificação será calculado em horas, observadas a natureza e a complexidade da atividade exercida;

II - a retribuição não poderá ser superior ao equivalente a 120 (cento e vinte) horas de trabalho anuais, ressalvada situação de excepcionalidade, devidamente justificada e previamente aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, que poderá autorizar o acréscimo de até 120 (cento e vinte) horas de trabalho anuais;

III - o valor máximo da hora trabalhada corresponderá aos seguintes percentuais, incidentes sobre o maior vencimento básico da administração pública federal:

a) 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento), em se tratando de atividades previstas nos incisos I e II do caput deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 11.501/2007)

b) 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento), em se tratando de atividade prevista nos incisos III e IV do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.501/2007)

ADI 6012 / MS

§ 2º A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso somente será paga se as atividades referidas nos incisos do caput deste artigo forem exercidas sem prejuízo das atribuições do cargo de que o servidor for titular, devendo ser objeto de compensação de carga horária quando desempenhadas durante a jornada de trabalho, na forma do § 4º do art. 98 desta Lei.

§ 3º A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso não se incorpora ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito e não poderá ser utilizada como base de cálculo para quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.

No caso, o Decreto impugnado parece não ter se apartado desse regramento. Note-se que o inciso IV de seu art. 167 adotou o subsídio da classe inicial do cargo de Delegado de Polícia como parâmetro para calcular o valor da hora-aula, independentemente do cargo ocupado pelo instrutor. Dessa forma, esse não seria o ponto de inflexão da presente Ação Direta.

A controvérsia reside, em verdade, na interpretação conferida pelo Poder Público Estadual ao § 1º do referido dispositivo. Consoante informado, para o cálculo do teto de 30%, a Administração vem considerando o subsídio de cada servidor individualmente, fato esse que, a depender do caso concreto, pode gerar uma diferença de aproximadamente R\$ 6.700,00 (seis mil e setecentos reais) entre o valor recebido pelos Delegados de Polícia e os servidores das demais carreiras policiais para ministrar a mesma quantidade de aulas.

Regra comezinha de hermenêutica orienta que a interpretação do fragmento de um dispositivo – no caso, o § 1º do art. 167 do Decreto 12.118/2006 – observe o todo no qual está inserido, levando em consideração as disposições do art. 167, *caput*, demais incisos e parágrafos.

Assim, atento ao princípio da igualdade, percebe-se que a expressão “*seu subsídio*”, utilizada no § 1º, refere-se ao contorno geral traçado logo acima pelo inciso IV, que elegeu, no horizonte da Polícia Judiciária

ADI 6012 / MS

estadual, o subsídio da “*classe inicial do cargo de Delegado de Polícia*” como paradigma para o cálculo das indenizações pagas pelo exercício de função de magistério policial. Confira-se:

Art. 167. Serão atribuídas verbas de natureza indenizatórias pelo exercício das atribuições além das elencadas no decreto nº 12.093, de 27 de abril de 2006, nos termos seguintes:

(...)

IV. 1% (um por cento) do subsídio da classe inicial do cargo de Delegado de Polícia, pelo exercício de função de magistério policial, por hora-aula ministrada na Academia da Polícia ou em outra área de Segurança Pública.

§ 1º O valor da gratificação de que trata o inciso IV, deste artigo, corresponderá ao número de horas-aulas efetivamente ministradas, até o limite máximo mensal de 30% do seu subsídio.

Deve-se, portanto, conferir interpretação conforme à Constituição ao § 1º do art. 167 do Decreto 12.118/2006, de modo a estabelecer que a expressão “*seu subsídio*” diz respeito ao cargo de Delegado de Polícia, previsto no inciso IV do dispositivo, para que todos os profissionais de polícia que desempenhem atividades de ensino na Academia de Polícia sejam remunerados em igualdade de condições.

Finalmente, por oportuno, cumpre destacar que a situação não configura hipótese para incidência da Súmula Vinculante nº 37 – *Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*. Conforme já registrado até aqui, não se trata de aumento de vencimentos. Cuida-se, tão somente, de revelar, mediante a utilização de técnica interpretativa, a observância de um teto linear para indenização pelo exercício do magistério policial, aplicável a todos os servidores da polícia que desempenhem atividades de ensino na Academia de Polícia ou em outra área de Segurança Pública. Não custa lembrar que a norma atacada já prevê – expressamente – um valor idêntico para hora-aula de tais profissionais.

ADI 6012 / MS

Diante do exposto, voto no sentido do REFERENDO INTEGRAL DA MEDIDA CAUTELAR, bem como JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para conferir ao § 1º do art. 167 do Decreto 12.118/2006 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, pela qual o percentual ali previsto incide sobre a mesma base de cálculo referida no inciso IV (subsídio da classe inicial de Delegado de Polícia), independentemente do cargo ocupado pelo servidor que exerce atividades de ensino na Academia de Polícia, mantendo-se a vigência e eficácia de todos os demais dispositivos impugnados, em face de sua compatibilidade com o texto constitucional.

É o voto.

27/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.012 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE**
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : **FABRICIO CORREIA DE AQUINO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO**
SUL
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO**
GROSSO DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL, em face do art. 167, IV, parágrafo 1º, do Decreto 12.118/2006, editado pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, o qual aprovou a estrutura básica e dispôs sobre a competência e a composição dos cargos da Diretoria-Geral da Polícia Civil, prevendo, em seu título V – “DAS INDENIZAÇÕES”, o pagamento de verbas indenizatórias pelo exercício de função de magistério policial, por hora aula ministrada na Academia de Polícia ou em outra área de Segurança Pública, da seguinte forma:

“Art. 167. Serão atribuídas verbas de natureza indenizatórias pelo exercício das atribuições além das elencadas no decreto nº 12.093, de 27 de abril de 2006, nos termos seguintes:

(...)

IV – 1% (um por cento) do subsídio da classe inicial do cargo de Delegado da Polícia, pelo exercício de função de magistério policial, por hora-aula ministrada na Academia de Polícia ou em outra área de Segurança Pública.

§ 1º O valor da gratificação de que trata o inciso IV, deste

ADI 6012 / MS

artigo, corresponderá ao número de horas-aulas efetivamente ministradas, até o limite máximo mensal de 30% do seu subsídio.”

Nas razões da peça inicial, sustenta-se violação aos arts. 5º, *caput*, da Constituição Federal. Alega-se, inicialmente, que o ato normativo impugnado, ao disciplinar como devem ser remuneradas as horas-aulas ministradas na Academia de Polícia, inova na ordem jurídica e caracteriza-se como decreto autônomo, sendo passível de controle de constitucionalidade.

No mérito, defende-se, em suma, que a referida previsão tratou de forma desigual os membros da Polícia Judiciária que exercem a atividade de magistério na Academia de Polícia Civil por ocasião dos cargos que ocupam e não pela técnica acadêmica. Nesses termos, aduz-se que o decreto feriu o princípio da isonomia, na medida em que previu, para a mesma função – a de magistério –, remuneração mais alta para o detentor do cargo de Delegado de Polícia, em comparação à remuneração prevista para outros cargos da Polícia Judiciária.

O Relator, Ministro Alexandre de Moraes, aplicou o rito previsto no art. 12, *caput*, da Lei 9.868/99.

Nas informações prestadas pelo Governador do Estado do Mato Grosso do Sul, alega-se, preliminarmente, a impossibilidade de conhecimento da ação, tendo em vista tratar-se de norma secundária, que visa o regulamento do art. 127 da Lei Complementar estadual 114/2005, que assim dispõe:

“Art. 127. Aos integrantes das carreiras da Polícia Civil poderão ser atribuídas verbas de natureza indenizatórias, em especial, para compensar:

(...)

VII – pelo exercício de função de magistério policia, por hora-aula ministrada na Academia de Polícia ou em outra área de Segurança Pública;

Parágrafo único. Compete ao Governador estabelecer

ADI 6012 / MS

requisitos, condições e valores de pagamento das indenizações referidas neste artigo.”

No mérito, defende-se a constitucionalidade da norma e a impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal atuar como legislador positivo, ao fixar novo patamar de verba indenizatória na espécie. Sustenta-se, por fim, a inexistência de qualquer discriminação desarrazoada ou desproporcional da indenização prevista para a atividade de magistério, uma vez que tal matéria se encontra dentro da autonomia administrativa do Estado do Mato Grosso do Sul, que estabelece os valores a serem pagos a seus servidores dentro de sua capacidade institucional.

A Advocacia-Geral da União emitiu parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Ao apreciar o pedido liminar, o Relator concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada para *“conferir interpretação conforme a Constituição ao § 1º ao art. 167 do Decreto 12.118/2006, pela qual o percentual ali previsto incide sobre a mesma base de cálculo referida no inciso IV (subsídio da classe inicial de Delegado de Polícia), independentemente do cargo ocupado pelo servidor que exerce atividades de ensino na Academia de Polícia”*. (eDOC 23)

A se pronunciar, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo referendo da medida cautelar.

O Ministro Relator propõe, no Plenário Virtual, voto pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela parcial procedência do pedido, para dar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, nos termos da decisão que concedeu a medida cautelar. Assenta, assim, o seguinte:

“Afasta-se a inconstitucionalidade reflexa, pois o Decreto 12.118/2006, editado pelo Governador de Mato Grosso do Sul, não se limitou a regulamentar a Lei Complementar Estadual 114/2005 (Estatuto da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso). No que diz respeito à fixação do “valor da indenização a ser paga pelo exercício de função de magistério policial, por hora-aula

ADI 6012 / MS

ministrada na Academia de Polícia ou em outra área de Segurança Pública”, e em relação aos parâmetros máximos e mínimos estabelecidos, a norma detém nítido caráter normativo autônomo.

(...)

Quanto ao mérito, a Ação Direta em julgamento questiona a validade do art. 167, IV, e § 1º, do Decreto 12.118/2006, editado pelo Governador de Mato Grosso do Sul, que fixa a indenização pelo exercício do magistério policial em 1% (um por cento) do subsídio da classe inicial do cargo de Delegado de Polícia (inciso IV), estabelecendo um teto para a gratificação, que *“corresponderá ao número de horas-aulas efetivamente ministradas, até o limite máximo mensal de 30% do seu subsídio”* (§ 1º).

Conforme as manifestações apresentadas nos autos, ficou demonstrado que o Poder Público Estadual, ao aplicar a norma, fixou limites máximos distintos, a depender do cargo da Carreira de Policial Civil ocupado pelo servidor (Delegado de Polícia, Agente de Polícia Judiciária, Perito Oficial Forense, Perito Papiloscopista e Agente de Polícia Científica), possibilitando o surgimento de enormes diferenças entre o valor pago aos Delegados de Polícia e os servidores das demais carreiras policiais para dar a mesma quantidade de aulas.

(...)

Assim, atento ao princípio da igualdade, percebe-se que a expressão *‘seu subsídio’*, utilizada no § 1º, refere-se ao contorno geral traçado logo acima pelo inciso IV, que elegeu, no horizonte da Polícia Judiciária estadual, o subsídio da *“classe inicial do cargo de Delegado de Polícia”* como paradigma para o cálculo das indenizações pagas pelo exercício de função de magistério policial. (...).

(...)

Deve-se, portanto, conferir interpretação conforme à Constituição ao § 1º do art. 167 do Decreto 12.118/2006, de modo a estabelecer que a expressão *‘seu subsídio’* diz respeito ao cargo de Delegado de Polícia, previsto no inciso IV do dispositivo, para que todos os profissionais de polícia que desempenhem

ADI 6012 / MS

atividades de ensino na Academia de Polícia sejam remunerados em igualdade de condições”.

Peço vênia para divergir do Relator sobre a matéria e passo à análise do pedido.

O art. 37, X, da Constituição Federal dispõe que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39, da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa em cada caso.

O art. 169, § 1º, da Constituição, ainda dispõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelo poder público só poderá ser feita se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e desde que haja autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Assim, a disciplina jurídica da remuneração funcional deve observância ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei formal, sendo vedada a concessão de qualquer benefício remuneratório por ato estatal de menor positividade jurídica, estranha à atuação institucional do Poder Legislativo, na apreciação de norma proposta pela autoridade competente. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“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 3.369-MC, Rel. Min.

ADI 6012 / MS

Carlos Velloso, Dje 18.2.2005)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. - O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em conseqüência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente,

ADI 6012 / MS

do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. (...). (ADI 2075-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Dj 27.6.2003)

O princípio da legalidade estrita na fixação de remuneração, vencimentos e vantagens aos servidores públicos e militares traduz-se em **limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado**, ao impor a exigência de submissão dos comandos estatais ao crivo do legislador.

No que se refere à limitação do Poder Executivo para dispor sobre vantagens concedidas aos servidores e militares, esta Corte, em diversas oportunidades, assentou que, embora a Constituição Federal tenha atribuído ao Chefe daquele Poder a iniciativa privativa para dispor sobre o aumento da remuneração dos servidores públicos, ela exige que isso seja feito mediante lei formal, uma vez que *“somente à lei cabe fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos, mesmo quando o aumento tiver por fundamento suposta paridade, sob pena de se incorrer em flagrante inconstitucionalidade formal”*. (ADI 5609, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 18.5.2017)

Não por outro motivo esta Corte editou a Súmula Vinculante 37, a qual estabeleceu não caber ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia.

No julgamento do RE 592.317, de minha relatoria, Dje 10.11.2014, tema 315-RG, consignei, sobre o tema, o que segue:

ADI 6012 / MS

“Inicialmente, salienta-se que, desde a Primeira Constituição Republicana, 1891, em seus artigos 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, ocorre mediante lei. Atualmente, a Carta Magna de 1988, artigo 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos.

A propósito, na Sessão Plenária de 13.12.1963, foi aprovado o enunciado 339 da Súmula desta Corte, cuja redação é:

‘Não cabe ao Poder Judiciário que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia’.

Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, resta claro que esta Corte, pacificou o entendimento no sentido de que o aumento de vencimentos de servidores depende de Lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia. (...).”

No caso dos autos, entendo que a fixação do valor da indenização devida pelo exercício de atividade de magistério pelos ocupantes de cargos na estrutura da carreira da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul por meio de decreto viola a exigência constitucional de lei em sentido formal para a fixação de qualquer vantagem paga a servidor público.

A previsão contida no art. 127 da Lei Complementar estadual 114/2005, que confere ao Governador competência para estabelecer requisitos, condições e **os valores das indenizações** devidas em razão do exercício da atividade de magistério, não é capaz de suprir o vício apontado, uma vez que, ao deixar de fixar parâmetros mínimos para o estabelecimento da verba pelo Governador, traduziu-se em verdadeira abdicação da competência conferida pela Constituição Federal ao Poder

ADI 6012 / MS

Legislativo, pela concessão de total liberdade ao Chefe do Executivo na fixação dos valores devidos em retribuição aos exercentes da referida atividade.

Sublinhe-se que essa Corte já teve a oportunidade de enfrentar a questão relativa à impossibilidade de renúncia, pelo Estado, da competência legislativa que lhe é própria, conforme previsão constitucional. Na oportunidade do julgamento da ADI 2303, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 10.9.2018, o Plenário desta Corte assentou que as disposições constitucionais relativas à organização do Estado e à sua disposição político-administrativa são de observância obrigatória pelo Estado membro que não pode, nem mesmo por ato legislativo próprio, deixar de exercer competência constitucionalmente a ele atribuída de forma obrigatória e irrenunciável.

Nesses termos, entendo que a fixação do valor de verba indenizatória sem a necessária observância da reserva de lei para a concessão de vantagem a servidor ou militar viola o princípio da reserva legal instituído pelo art. 37, X, da Constituição Federal.

Assim, tendo em vista a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento no sentido de que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, este Supremo Tribunal Federal não tem sua atividade cognitiva limitada aos argumentos invocados pelo legitimado ativo, podendo examinar a inconstitucionalidade arguida com base em outros fundamentos, entendo ser o caso de declarar a inconstitucionalidade na norma impugnada.

Ademais, entendo que a solução proposta pelo eminente relator termina por gerar a aumento de vantagem remuneratória a servidor público com fundamento na isonomia, ao conceder a todos os profissionais de polícia que desempenham atividades de ensino na Academia de Polícia o valor da indenização calculado sobre o subsídio da classe inicial do Delegado de Polícia, sem a observância da reserva de iniciativa para dispor sobre a remuneração de servidores e sem a submissão da referida norma ao crivo do Poder Legislativo e à análise das limitações previstas no 169, § 1º, da Constituição Federal, situação

ADI 6012 / MS

vedada pela Súmula Vinculante 37, deste Supremo Tribunal Federal.

Por fim, sublinho, por relevante, que o Plenário, no julgamento da ADI 4941, Rel. Min. Teori Zavascki, redator para o acórdão Min. Luiz Fux, ocorrido na sessão de 14.8.2019, firmou entendimento no sentido de que o modelo de remuneração por subsídio tem por objetivo evitar que atividades inerentes ao cargo ocupado pelo servidor sejam também remuneradas com o acréscimo de outras parcelas ou adicionais.

Nesse sentido, assentou que o art. 39, § 4º, da Constituição, não proíbe que o servidor receba valores de natureza indenizatória ou valores pagos como retribuição eventual pela execução de encargos especiais não incluídos no plexo de suas atribuições típicas. Assim, o Plenário afirmou que, mesmo para carreiras remuneradas por subsídio, é possível o pagamento de verbas destinadas a retribuir o exercício de atividades que extrapolam as funções próprias e normais do cargo ocupado.

Não obstante, ainda que admitido o pagamento de valores adicionais ao subsídio, quando destinados a remunerar atividades atípicas das funções do cargo ocupado pelo servidor ou militar, deve-se observância ao princípio da reserva legal estrita e da iniciativa privativa para a fixação de seus valores, em cada caso.

Ante o exposto, divirjo do Relator e voto pela procedência do pedido, para julgar inconstitucional o art. 167, IV, parágrafo 1º, do Decreto 12.118/2006, do Estado de Mato Grosso do Sul.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.012

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS
CIVIS - COBRAPOL

ADV.(A/S) : FABRICIO CORREIA DE AQUINO (18486/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou integralmente a medida cautelar e julgou parcialmente procedente o pedido para conferir ao § 1º do art. 167 do Decreto nº 12.118/2006 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, pela qual o percentual ali previsto incide sobre a mesma base de cálculo referida no inciso IV (subsídio da classe inicial de Delegado de Polícia), independentemente do cargo ocupado pelo servidor que exerce atividades de ensino na Academia de Polícia, mantendo-se a vigência e eficácia de todos os demais dispositivos impugnados, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Gilmar Mendes, que julgava procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 167, IV, § 1º, do Decreto nº 12.118/06 do Estado do Rio Grande do Sul. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2019 a 26.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário