



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO

PROCESSO: 0000354-88.2015.5.14.0000
CLASSE: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO
ORIGEM: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SUSCITANTE: JUIZ CONVOCADO AFRÂNIO VIANA GONÇALVES
1ª INTERESSADO: IVAM FERREIRA DE LIMA
ADVOGADO(S): ANA CAROLINA FARIA E SILVA
LUIZ MARIO LUIGI JUNIOR
2º INTERESSADO: MUNICÍPIO DE EPITACIOLÂNDIA-AC
PROCURADOR(ES): ADRIANO DRACHENBERG
CUSTOS LEGIS: PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO -
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
RELATORA: DESEMBARGADORA SOCORRO GUIMARÃES

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS DO MUNICÍPIO DE EPITACIOLÂNDIA/AC NS. 004, DE 12 DE JANEIRO DE 2010 E 082/2013, DE 26 DE MARÇO DE 2013. MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. AUSÊNCIA DE LEI FORMAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA RESERVA LEGAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ACOLHIDA. Os decretos somente podem dispor acerca de extinção de funções ou cargos públicos vagos, bem como da organização e funcionamento do ente público de modo que não importe em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos, o que não se verifica no presente caso, por expressa existência de majoração de remuneração do quadro de pessoal pertencente ao município em debate. Além disso, para aumento da remuneração dos servidores públicos, há a necessidade de edição de lei formal, de iniciativa do chefe do Executivo, não sendo cabível a previsão dessa matéria por decreto do prefeito, governador ou presidente da República. Hipótese adversa ofende os princípios da reserva legal e da simetria, insculpidos nos arts. 61, § 1º e 84, inciso VI, a) e b), ambos da CF/88. Arguição de inconstitucionalidade admitida e acolhida.

1 RELATÓRIO

Trata-se de arguição de inconstitucionalidade suscitada pelo Juiz Convocado Afrânio Viana Gonçalves por ocasião da sessão de julgamento do recurso ordinário interposto nos autos da RT n. 0010209-56.2014.5.14.0411, em razão de evidência de irregularidade formal na criação da verba denominada "gratificação de atividade pelo desempenho

funções", por meio de Decretos, incidente que foi acolhido, à unanimidade, pelos demais Membros da 2ª Turma, consoante certidão de Id 5ca102f, pág. 2.

O Ministério Público do Trabalho apenas sugeriu o prosseguimento do feito, sem prejuízo de manifestações futuras, se as entender necessárias (Id 2f136fb).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade, passo ao exame do mérito da arguição.

2.2 MÉRITO

Após analisada a questão, esta 2ª Turma, em obediência ao preconizado pelos arts. 97 da CF/88 e 158 do Regimento Interno deste E. Tribunal, como também ao disposto na Súmula Vinculante n. 10 do E. STF, cujos dispositivos preveem a reserva de plenário para se aferir a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, resolveu acolher a presente arguição de inconstitucionalidade, suscitada pelo eminente relator do recurso interposto no feito principal, Juiz Convocado Afrânio Viana Gonçalves, cujo teor do voto passo a transcrever:

"Com fundamento dos artigos acima mencionadas, suscita-se, de ofício, a questão de inconstitucionalidade dos Decretos nºs. 004/2010 e 082/2013, editados pelo Município de Epitaciolândia-AC, que criaram a gratificação de atividades pelo desempenho funções aos servidores municipais, pelas razões a seguir apresentadas.

Depreende-se dos autos a afirmativa do reclamante de que foi contratado pelo Município em 09.02.2004, com fundamento no art. 37, da Lei Municipal n. 181/2003, e Consolidação das Leis do Trabalho, para exercer a função de motorista, nos termos estabelecidos no Contrato de Trabalho, por tempo indeterminado, juntado aos autos. Alegou que o Município reclamado editou os Decretos nºs 004/2010 e 082/2013, prevendo a criação de gratificação por desempenho aos servidores municipais. Aduziu que, durante o período contratual, recebeu apenas a importância de R\$200,00 (duzentos reais) mensais a título de gratificação por desempenho, e que lhe falta receber diferença no valor de R\$100,00 (cem reais).

Verifica-se que o Decreto nº 082/2013, de 26.03.2013, que revogou o Decreto n. 004/2010, também previu, em seu artigo 1º, sobre o pagamento das gratificações de atividades pelo desempenho de funções aos servidores públicos municipais, contendo redação idêntica ao do artigo 1º do Decreto editado antes, inclusive, manteve o valor da gratificação para o cargo de motorista, equivalente a R\$300,00 (trezentos reais).

Assim, no que concerne à criação da referida gratificação através dos mencionados Decretos Municipais, evidencia-se a existência de irregularidade formal, e possível violação à previsão expressa no art. 37, inciso X, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Nesse sentido, cita-se a seguinte decisão, consubstanciada na ementa abaixo, do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. DECRETO 1.719/95. TELECOMUNICAÇÕES: CONCESSÃO OU PERMISSÃO PARA A EXPLORAÇÃO. DECRETO AUTÔNOMO: POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO. OFENSA AO ARTIGO 84-IV DA CF/88. LIMINAR DEFERIDA.

A ponderabilidade da tese do requerente é segura. Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (artigo 84-IV da CF/88). A Emenda Constitucional nº 8, de 1995 - que alterou o inciso XI e alínea 'a' do inciso XII do artigo 21 da CF - é expressa ao dizer que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei. Não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal. O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige. A Lei 9.295/96 não sana a deficiência do ato impugnado, já que ela é posterior ao decreto. Pela ótica da maioria, concorre, por igual, o requisito do perigo na demora. Medida liminar deferida. (STF - Tribunal Pleno - ADCI-MC 1435 DF - Relator Ministro Francisco Rezek - Publicado no DJ em 06.08.1999)

Dessa forma, em face da evidência de irregularidade formal na criação da verba denominada "gratificação de atividade pelo desempenho funções", e possível afronta à norma constitucional, considerando que a aludida verba foi instituída através de Decretos e não por lei específica, com fundamento nos artigos 15, "caput" e 19, I, letra "g", do Regimento Interno deste Tribunal, suscita-se, de ofício, a inconstitucionalidade dos Decretos nºs 004/2010 e 082/2013, editados pelo Município de Eptaciolândia, os quais instituíram "Gratificações de atividades pelo desempenho de funções aos servidores públicos municipais" e, via de consequência, submete-se a matéria à apreciação do Tribunal Pleno deste Tribunal, sobrestando-se o exame da matéria de mérito do recurso ordinário até que seja julgada a questão de inconstitucionalidade."

Pois bem!

Na petição inicial do feito principal, o obreiro narrou ser servidor municipal contratado mediante concurso público para a função de motorista, mas que, em novembro/2009, entrou em vigor Lei Municipal instituidora de gratificação pela função de motorista, no importe de R\$300,00 (trezentos reais), havendo a Prefeitura efetuado o pagamento mensal de apenas R\$200,00 (duzentos reais) até fevereiro/2012, gerando uma diferença de R\$100,00 (cem reais) durante os meses pagos a menor (28 meses), pretensão de sua reclamatória.

Por sua vez, o juízo sentenciante concedera a parcela em referência por entender não ter havido o pagamento integral da verba disciplinada pelo Decreto n. 004, de 12 de janeiro de 2010, do Município de Eptaciolândia.

Contra essa decisão, o município interpôs recurso ordinário defendendo não ser competência desta Justiça o exame da causa e, no mérito, haver sido pago totalmente a gratificação pretendida pelo trabalhador, além de ser indevido os honorários contratuais.

Acerca da reserva de plenário, dispõem o art. 97 da Constituição Federal de 1988 e a Súmula Vinculante n. 10 do E. STF o seguinte:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

SÚMULA VINCULANTE 10

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Fato é que tais dispositivos possuem como nascedouro a própria separação dos Poderes do Estado - Executivo, Legislativo e Judiciário -, todos independentes e harmônicos entre si, consoante preconizado pelo art. 2º da CF/88, e elevada ao nível de cláusula pétrea (art. 60, § 4, inc. III), tripartição esta fruto da adoção do sistema de freios e contrapesos, proposta por Montesquieu em sua obra "O Espírito das Leis".

Nessa esteira, cada um dos poderes possuem suas funções típicas, exercendo, ainda, de maneira atípica e limitada, atribuições características de outros poderes, mas, sobretudo, detendo cada um deles mecanismos constitucionalmente previstos para exercerem um controle recíproco, de forma a manter a harmonia e independência entre si.

Como corolário, se eventualmente existe invasão de quaisquer dos poderes em função típica de outro, deve haver o reconhecimento do consequente vício de nulidade, ou seja, no que concerne ao âmbito legislativo, se um órgão invade a competência de outro para tratar de determinada matéria, há cometimento de ofensa aos princípios da separação dos poderes, da reserva de iniciativa de lei e da simetria, merecedor da respectiva pecha de nulidade.

Acerca da remuneração dos servidores ocupantes de cargos junto ao Poder Executivo, vejamos o que dispõe a CF/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**; (Destaquei)

Como se deflui do caso posto a análise, especificamente os Decretos n. 004, de 12 de janeiro de 2010 (Id a33f03f) e 082/2013, de 26 de março de 2013 (Id d70d328, pg. 5), no qual se funda a diferença pretendida pela parte autora, até possui iniciativa apropriada, isto é, do chefe do Poder Executivo municipal em questão, mas pende vício em sua formação, já que o referido decreto somente tem como signatário de criação o chefe do Poder Executivo, isto é, não houve a sua formalização como lei, com a natural e necessária tramitação perante a Câmara legislativa daquele município de Epitaciolândia-AC, além de ulterior sansão daquela autoridade pública.

Aliás, como o próprio art. 61, § 1º da CF/88 dispõe, para aumento da remuneração dos servidores públicos, há a necessidade de edição de lei formal, de iniciativa do chefe do executivo, não sendo cabível a previsão dessa matéria por decreto do prefeito, governador ou presidente da República, consoante resulta da análise das matérias que pode o chefe do Executivo tratar mediante decreto, disposto nas alíneas a) e b) do inciso VI do art. 84 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos**; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) **extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos**; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (Negritei)

Como se depreende desses dispositivos constitucionais, aplicáveis às legislações municipais e estaduais por simetria e *numerus clausus*, os decretos somente podem dispor acerca de extinção de funções ou cargos públicos vagos, bem como da organização e funcionamento do ente público de modo que não importe em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos, o que não se verifica no presente caso, por expressa existência de majoração de remuneração do quadro de pessoal pertencente ao município em debate.

Nesse diapasão, tanto o Decreto n. 004, de 12 de janeiro de 2010 (Id a33f03f), quanto o Decreto n. 082/2013, de 26 de março de 2013 (Id d70d328, pág. 5), padecem de vício de inconstitucionalidade, por disporem de matéria cuja validade dependia de projeto de lei de iniciativa do chefe do Executivo e aprovação pela respectiva Câmara de vereadores municipal,

ofendendo, portanto, os princípios da reserva legal e da simetria, insculpidos nos arts. 61, § 1º e 84, inciso VI, "a" e "b", ambos da CF/88.

É dizer, a competência do chefe do Executivo para iniciar projeto de lei tendente a majorar as despesas com remuneração de seus servidores não afasta a necessidade de a respectiva Câmara legislativa, a quem incumbe a revisão de todo o custeio do ente público, exercer o seu papel de aprovar aquela norma legal.

Esse é o entendimento consolidado perante o Excelso Supremo Tribunal Federal, consoante decisões adiante transcritas:

A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 61, § 1º, II, a e c, da CB, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo. (...) A fixação de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores estaduais e a previsão de correção monetária em caso de atraso não constituem aumento de remuneração ou concessão de vantagem. (ADI 559, rel. min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 5-5-2006.)

A Constituição da República não oferece guarida à possibilidade de o Governador do Distrito Federal criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto. Mantida a decisão do Tribunal a quo, que, fundado em dispositivos da Lei Orgânica do DF, entendeu violado, na espécie, o princípio da reserva legal. (RE 577.025, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 11-12-2008, Plenário, DJE de 6-3-2009, com repercussão geral.)

É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. (...) Art. 5º da Lei 1.124/2000 do Estado do Tocantins. Administração pública. **Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, II, a, e 84, VI, a, da CF.** (...) São inconstitucionais a lei que autorize o chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe deem execução. (ADI 3.232, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 14-8-2008, Plenário, DJE de 3-10-2008.) No mesmo sentido: ADI 4.125, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 10-6-2010, Plenário, DJE de 15-2-2011.

Por todo o exposto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal dos decretos em testilha, por vício de iniciativa.

Nesses termos, acolho a presente arguição, declarando a inconstitucionalidade dos Decretos do Município de Eptaciolândia/AC ns. 004, de 12 de janeiro de 2010 e 082, de 26 de março de 2013.

2.3 CONCLUSÃO

DESSA FORMA, admito a arguição de constitucionalidade. No mérito, acolho-a, declarando a inconstitucionalidade dos Decretos do Município de Eptaciolândia/AC n. 004, de 12 de janeiro de 2010 e 082, de 26 de março de 2013, nos termos da fundamentação precedente.

3 DECISÃO

Acordam os Magistrados integrantes do Pleno do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, à unanimidade, admitir a arguição de inconstitucionalidade. No mérito, acolhê-la, nos termos voto da Relatora. Sessão de julgamento realizada no dia 23 de fevereiro de 2016.

Porto Velho-RO, 23 de fevereiro de 2016.

(assinado digitalmente)
SÓCORRO GUIMARÃES
DESEMBARGADORA-RELATORA