

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4631

Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Relator: Ministro Carlos Britto

Constitucional. Lei nº 18.975/10 do Estado de Minas Gerais, que fixa o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Preliminares. Falta de procuração com poderes específicos. Ausência de pertinência temática dos objetivos da autora com a integralidade da norma impugnada. Mérito. Observância das regras constitucionais pertinentes ao sistema remuneratório dos servidores públicos. Ausência de violação ao artigo 39, §§ 1º e 8º da Constituição Federal. Inexistência de ofensa ao piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica (Lei nº 11.738/08). Violação aos princípios da igualdade e da eficiência não configurada. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, tendo por objeto o artigo 1º da Lei nº 18.975, de 29 de junho de 2010, do Estado de Minas Gerais, que “fixa o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.” Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 1º. Passam a ser remunerados por subsídio, fixado em parcela única, os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo das seguintes carreiras do Poder Executivo estadual:

I - Professor de Educação Básica - PEB -, Especialista em Educação Básica - EEB -, Analista de Educação Básica - AEB -, Assistente Técnico de Educação Básica - ATB -, Assistente Técnico Educacional - ATE -, Analista Educacional - ANE -, Assistente de Educação - ASE - e Auxiliar de Serviços de Educação Básica - ASB -, de que trata a lei nº. 15.293, de 5 de agosto de 2004;

II - Professor de Educação Básica da Polícia Militar - PEBPM -, Especialista em Educação Básica da Polícia Militar - EEBPM -, Analista de Gestão da Polícia Militar - AGPM -, Assistente Administrativo da Polícia Militar - ASPM - e Auxiliar Administrativo da Polícia Militar - AAPM -, de que trata a Lei nº 15.301, de 10 de agosto de 2004.

Parágrafo único. Os valores dos subsídios das carreiras de que tratam os incisos I e II do caput são os constantes nos Anexos I e II desta Lei, fixados em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação ou outra espécie remuneratória, ressalvado o disposto no art. 3º.”

Alega a requerente, em síntese, que o dispositivo impugnado, a pretexto de fixar a remuneração dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais em parcela única (subsídio), teria extinguido os mecanismos de evolução e ascensão funcional por meio do escalonamento de vencimentos de acordo com os níveis de responsabilidade e de complexidade do cargo. Nesse sentido, sustenta que a norma hostilizada ofenderia o disposto no artigo 39, § 1º,

da Constituição¹, “que impõe a adoção de sistema remuneratório que observe, com rigor, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos, os requisitos para investidura e as peculiaridades de cada qual.” (Fl. 03 da petição inicial).

Afirma que o dispositivo impugnado violaria, igualmente, o artigo 39, § 8º, da Constituição Federal², considerando que os profissionais da educação básica do referido ente federado não poderiam ser remunerados por subsídio, em razão da suposta extinção da respectiva carreira.

A autora assevera, ainda, que a regra atacada vulneraria o princípio constitucional da igualdade, uma vez que teria regulamentado apenas a remuneração dos profissionais de educação, a despeito dos demais servidores do Estado de Minas Gerais.

Sustenta que o dispositivo impugnado violaria a garantia da irredutibilidade dos vencimentos e que não teria observado o piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica estabelecido pela Lei federal nº 11.738/08. Menciona que a norma hostilizada ofenderia, também, o princípio da eficiência previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal³,

¹ “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.”

² “Art. 39. (...) § 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.”

³ “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: (...).”

pois, a seu ver, teria implicado verdadeiro retrocesso na organização dos profissionais da educação básica estadual.

Por fim, requer a concessão da medida cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 1º da Lei nº 18.975/10 do Estado de Minas Gerais e, no mérito, a procedência do pedido para que seja declarada a constitucionalidade do referido dispositivo legal.

Distribuído o feito, os autos foram conclusos ao Ministro Relator Joaquim Barbosa, que, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Minas Gerais defendeu a constitucionalidade da norma hostilizada, argumentando que não haveria direito adquirido a regime jurídico remuneratório. Sustentou que o dispositivo impugnado, ao implantar o novo sistema remuneratório dos profissionais da educação básica do Estado de Minas Gerais, teria observado o disposto no artigo 39, §§ 1º, 4º e 8º, da Constituição Federal. Ressaltou, ainda, que o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 18.975/10 teria acarretado aumento real mínimo de 5% (cinco por cento) para todos os servidores atingidos pela norma impugnada.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais alegou, preliminarmente, a inépcia da petição inicial e o não cabimento da presente ação direta. No mérito, mencionou que o artigo 39, § 8º, da Constituição Federal teria facultado às unidades federadas a remuneração de seus servidores por meio de subsídio. Sustentou que a lei impugnada não violaria o artigo 39, §§ 1º, 4º e 8º, da Carta Maior, pois teria estruturado, em

níveis e em graus, a carreira dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais.

A requerida afirmou, ainda, que a lei atacada não ofenderia a garantia da irredutibilidade de vencimentos, uma vez que teria majorado em 5% (cinco por cento) a remuneração de todos os servidores atingidos. Por derradeiro, mencionou que o sistema de remuneração mediante subsídio seria uma opção conferida ao servidor, conforme o disposto no artigo 5º da Lei nº 18.975/10.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DAS PRELIMINARES

II.I – Da falta de procuração com poderes específicos

Inicialmente, cumpre observar que a procuração apresentada pela autora não confere, ao advogado que subscreve a petição inicial, poderes específicos para o ajuizamento de ação direta de constitucionalidade contra o dispositivo hostilizado.

Como se sabe, tal fato constitui irregularidade na representação processual da requerente, o que impede o conhecimento da ação direta. Com efeito, esse Supremo Tribunal Federal entende que a especificação dos dispositivos questionados no instrumento de procuração é requisito indispensável para a admissibilidade de ação direta de constitucionalidade. É o que se extrai do acórdão proferido na ADI nº 2187, cuja ementa possui a seguinte redação:

“Ação direta de que não se conhece, por não haver sido cumprida a diligência destinada à regularização da representação processual (procuração com poderes específicos para atacar a norma impugnada)”.

(ADI nº 2187, Relator: Ministro Octavio Gallotti, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 15/06/00, Publicação em 12/12/2003).

No mesmo sentido, confira-se a decisão proferida pelo Ministro Cezar Peluso nos autos da ADI nº 1816, *in verbis*:

“1. O plenário desta Corte firmou o entendimento de que, em ação direta de inconstitucionalidade, é de exigir-se ‘a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada’ (ADI nº 2.187, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, DJ de 12.12.2003). Nesse sentido, a jurisprudência: ADI nº 3087, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ de 01.03.2004; ADI nº 3.153, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 09.03.2006; ADI nº 3.313, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 21.06.2005; ADPF nº 110, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, DJ de 28.06.2007). Noto que, apesar de intimada a regularizar sua representação processual, não o fez a demandante, razão pela qual deverá extinta, sem resolução do mérito, esta ação. (...) 2. Tendo em vista o não atendimento do despacho de fl. 110, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE, conforme atesta certidão de fl. 111, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, com base nos arts. 267, IV, do CPC, 21, § 1º, do RISTF e 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990.” (ADI nº 1816, Relator: Ministro Cezar Peluso, Decisão Monocrática, Julgamento em 13/04/10, Publicação em 27/04/10; grifou-se).

Assim, diante da irregularidade constatada, a presente ação não deve ser conhecida.

II.II – Da ausência de pertinência temática dos objetivos da autora em relação à totalidade da norma impugnada

Ademais, registre-se que a requerente não logrou demonstrar sua legitimidade para impugnar o dispositivo vergastado em sua inteireza.

Como cedoço, é da jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal que a legitimidade conferida às entidades sindicais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade condiciona-se ao preenchimento de requisitos específicos, dentre os quais a necessidade da demonstração do vínculo de pertinência temática entre a norma impugnada e os objetivos institucionais da requerente. Confira-se:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA: PERTINÊNCIA TEMÁTICA. I. - A legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, Mesas das Assembleias Legislativa e Governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação. II. - Precedentes do STF: ADIn 305-RN (RTJ 153/428); ADIn 1.151-MG (‘DJ’ de 19.05.95); ADIn 1.096-RS (‘LEX-JSTF’, 211/54). III. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”
(ADI-MC nº 1519, Relator: Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/11/96, Publicação em 13/12/96; grifou-se).

Na espécie, entretanto, observa-se do registro da requerente no Ministério do Trabalho, que a representatividade da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE cinge-se aos *“trabalhadores em educação”*. Dessa forma, a autora carece de legitimidade para impugnar a integralidade do artigo 1º da Lei nº 18.975/10, em especial quanto aos analistas de gestão, assistentes administrativos e auxiliares administrativos da Polícia Militar previstos na Lei nº 15.301/04.

Sendo assim, conclui-se que a presente ação direta de inconstitucionalidade merece ser conhecida, tão somente, em relação à implantação do regime de subsídio aos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais.

III – DO MÉRITO

O deslinde do tema ventilado na presente ação direta de inconstitucionalidade envolve a análise da compatibilidade do artigo 1º da Lei nº 18.975/10 com o disposto no artigo 39, §§ 1º e 8º, da Constituição Federal, bem como com os princípios constitucionais da igualdade e da eficiência administrativa.

Como cediço, o artigo 39, §§ 1º e 8º, da Carta Republicana estabelece as regras para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório dos servidores da Administração Pública, conferindo, ainda, às unidades federadas a faculdade de remunerar seus servidores por meio de subsídio, desde que organizados em carreira. Confira-se:

“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.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
II - os requisitos para a investidura;
III - as peculiaridades dos cargos.”

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.”

Quanto ao subsídio, assevera Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ que essa forma de remuneração foi instituída pela Constituição Federal “*com o intuito de tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos, impedindo que fosse constituída por distintas parcelas que se agregassem de maneira a elevar-lhes o montante*”. Na sequência, ressalta que “*subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, isto é, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie*”.

Na hipótese em exame, observa-se que o diploma legal hostilizado determinou a remuneração das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais por subsídio, estabelecendo, para tanto, o escalonamento dessas carreiras em níveis e em graus, de conformidade com as peculiaridades do cargo (Anexos I e II da lei estadual impugnada).

Diversamente do sustentado pela requerente, tal providência compatibiliza-se com o disposto no artigo 39, § 8º, da Constituição Federal, que, segundo mencionado, autoriza a instituição de subsídio para a remuneração de servidores públicos organizados em carreira. Isso porque, conforme se depreende dos Anexos I e II da Lei nº 18.975/10, o dispositivo impugnado não acarretou a extinção das carreiras dos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais.

Com efeito, os quadros constantes dos referidos anexos do diploma impugnado demonstram a organização das carreiras da educação básica estadual

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 257.

em diversos níveis, os quais foram graduados de acordo com a responsabilidade e a complexidade do cargo, bem como com o nível de escolaridade do servidor.

A título de exemplo, observe-se que o quadro previsto no item I.1 do Anexo I da Lei nº 18.975/10 fixa o subsídio para a *Carreira de Professor de Educação Básica*, com carga horária semanal de trabalho de 24 (vinte e quatro) horas, em razão de níveis de escolaridade que variam do ensino médio até o doutorado e de graus fracionados de “A” a “P”.

Ressalte-se, ademais, que o menor subsídio fixado pela Lei nº 18.975/10 para o cargo de professor equivale à quantia de R\$ 1.122,00 (Mil, cento e vinte e dois reais), estando, portanto, em consonância com piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica previsto no artigo 2º da Lei federal nº 11.738/08. É a redação do referido dispositivo, *in verbis*:

“Art. 2º. O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.”

No tocante à suposta redução salarial, registre-se que a requerente não comprovou a veracidade de suas alegações. Outrossim, segundo afirmado pelo Governador do Estado de Minas Gerais em suas informações, a lei impugnada garantiu aumento salarial a todos os servidores por ela contemplados. Confira-se, a propósito, o seguinte excerto da manifestação apresentada pelo requerido:

“Na realidade, a Lei 18.975/2010 garantiu aumento real mínimo de 5º (cinco por cento) para todos os servidores. A leitura atenta do art. 4º, § 1º, da referida lei não deixa dúvidas quanto a isso:

Art. 4º. Os servidores das carreiras de que tratam os incisos I e II do art. 1º serão posicionados nas tabelas estabelecidas nos Anexos I e II, conforme a respectiva carga horária e observados os seguintes critérios:

I - para a definição do nível da tabela em que ocorrerá o posicionamento, será observado o requisito de escolaridade do cargo ocupado pelo servidor em 1º de janeiro de 2011;

II - para a definição do grau em que ocorrerá o posicionamento, será observado o valor da soma do vencimento básico com as vantagens incorporáveis ao subsídio nos termos do art. 2º, a que fizer jus o servidor em 31 de dezembro de 2010.

§ 1º. O posicionamento deverá resultar em acréscimo de, no mínimo, 5% (cinco por cento) sobre a remuneração a que fizer jus o servidor em 31 de dezembro de 2010.

§ 2º. Quando o valor apurado nos termos do inciso II do caput, observado o disposto no § 1º, não corresponder a um valor exato previsto nas tabelas constantes nos Anexos I e II, desprezados os centavos, o servidor será posicionado no grau imediatamente superior.” (Fl. 03 da Petição nº 70855/2011).

Nesse sentido, conclui-se que o dispositivo impugnado compatibiliza-se com o Texto Constitucional, mormente com o disposto no artigo 39, §§ 1º e 8º, da Carta Republicana.

Por outro lado, a autora alega que o diploma questionado teria violado o princípio da igualdade, uma vez que se destinaria, tão somente, aos profissionais de educação básica, estabelecendo tratamento diferenciado em relação aos integrantes das demais carreiras do Estado de Minas Gerais.

Contudo, cumpre observar, primeiramente, que a lei impugnada conferiu o mesmo tratamento aos profissionais de educação básica do Estado de Minas Gerais em idêntica situação funcional. E, conforme assentando por esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso

Extraordinário nº 409.613⁵, “a isonomia somente pode ser pleiteada quando os servidores públicos apontados como paradigmas encontrarem-se em situação igual à daqueles que pretendem a equiparação.”

Além disso, o artigo 39, § 8º, da Carta Maior confere aos entes federados a faculdade de remunerar por subsídio seus servidores organizados em carreira, a qual pode ser exercida ou não, em relação a uma ou mais categorias, sem que se cogite de ofensa ao postulado da igualdade.

Por derradeiro, observa-se que o dispositivo impugnado não afronta o princípio constitucional da eficiência, porquanto a lei questionada não implicou supressão das carreiras de educação básica do Estado de Minas Gerais. Na verdade, como visto, a Lei nº 18.975/10 organizou referidas carreiras em diversos níveis e graus, respeitando a responsabilidade e a complexidade do cargo, bem como o nível de escolaridade do servidor.

Nesses termos, constata-se que a norma hostilizada não padece de vício de constitucionalidade.

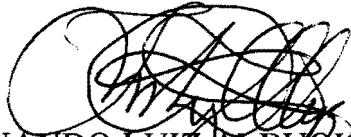
IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pela requerente, devendo ser declarada a constitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 18.975, de 29 de junho de 2010, do Estado de Minas Gerais.

⁵ RE-AgR nº 409.613, Relator: Ministro Eros Grau, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 21/02/06, Publicação em 24/03/06.

São essas, Excentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

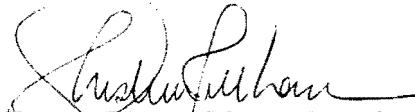
Brasília, de setembro de 2011.



FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE FARIA
Advogado-Geral da União Substituto



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso



CAMILLA JAPIASSU DORES
Advogada da União