

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.521.802 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : MUNICIPIO DE FORMIGA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO DE FORMIGA
PROC.(A/S)(ES) : GUILHERME GOMES OLIVEIRA
RECDO.(A/S) : DANIANE CORDEIRO COSTA
ADV.(A/S) : VICENTE DE PAULO FARIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): O Recurso Extraordinário merece prosperar.

O Plenário deste Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, na assentada em 12.11.2024, concluiu pela existência de repercussão geral da controvérsia atinente à “*possibilidade de revogação de benefício por lei ordinária, quando instituído por Lei Complementar*” (Tema nº 1352).

Para melhor delimitação da controvérsia, transcrevo os seguintes excertos do voto condutor do acórdão recorrido (eDOC 15, p. 2-10):

“O inconformismo da recorrente se prende, em essência, aos seguintes argumentos: i) que a sentença prolatada nos presentes autos é incompatível com a lei e decisões já anteriormente prolatadas e traz insegurança jurídica; ii) que a recorrente já recebe o vale-transporte, todavia, em valor menor que aquele que determina o Art. 126 da Lei Complementar No. 44/2011; iii) que o pagamento por si só presume o conhecimento do requerimento ao pagamento; iv) que a Lei Complementar No. 44/2.011 deve ser interpretada de forma restritiva; v) que a lei ordinária não tem condão para superar a legislação complementar; vi) que o pagamento é parcial, em desacordo com o disposto no Art. 126 da Lei Complementar No. 44/2011, que exige percentual não inferior a 20%. Pugnou pela reforma da sentença.

Verifico que a recorrente insiste, desde a inicial, que é

servidora pública do Município de Formiga, aprovada em concurso público para o cargo de professora, e passou a integrar o Quadro de Provimento Efetivo da Prefeitura de Formiga em 17/01/2012, conforme se verifica do Termo de Posse ao ID. 477130150, pág. 01.

Afirma que o Município de Formiga, nos últimos 05 (cinco) anos, não efetua o pagamento do auxílio condução à parte autora ou efetua em valores inferiores ao previsto no art. 126 da Lei Complementar Municipal n.º 44/2011.

Argumenta que o auxílio-condução foi criado no art. 126 do novo Estatuto dos Profissionais da Educação do Município de Formiga – Lei Complementar Municipal n.º 44/2011, assim, todos os professores e aqueles que compõe a estrutura do magistério possuem o direito de receber o auxílio-condução no valor de 20% do vencimento-básico inicial do servidor.

Por sua vez, o recorrido alega, em sua defesa, em sede de contestação, que a verba aqui discutida tem natureza indenizatória; que o STF possui entendimento pacífico de que não há hierarquia entre lei complementar e ordinária; que o parágrafo único do artigo primeiro da Lei Municipal n.º 4.494/2011 dispõe expressamente que somente fará jus ao recebimento do referido adicional os servidores em efetivo exercício de suas funções específicas do seu cargo original; que a recorrente não demonstrou o preenchimento dos requisitos do art. 3º da Lei 4494/2011; que de março de 2020 até outubro de 2021 não houve trabalho presencial nas escolas do Município de Formiga, assim, não se justifica o pagamento do famigerado auxílio condução durante esse período, bem como que deve-se deduzir os períodos de afastamento e férias.

É inegável que o Estatuto dos Profissionais da Educação do Município de Formiga – Lei Complementar Municipal n.º 44/2011, confere ao servidor público municipal ocupante de cargo de magistério, dentre outros benefícios, o adicional de

20% (vinte por cento) sobre o vencimento-básico a título de auxílio-condução, como vê-se de seu art. 126. *In verbis*:

Art. 126. Será concedido ao professor, o adicional de 20% sobre o vencimento-básico inicial, a título de auxílio condução, nos casos especificados em lei própria.

Portanto, é certo que o adicional pleiteado pela recorrente é devido desde o momento do efetivo exercício no Magistério Público Municipal, conforme literalidade da redação do artigo supracitado, sendo que a mencionada legislação deverá ser utilizada para nortear o pleito em questão, e não as disposições da Lei Ordinária nº 4.494/11, pois, embora também estabeleça regras sobre o auxílio-transporte em pecúnia para os servidores municipais e tenha sido editada/publicada em momento posterior à Lei Complementar (Lei Complementar 44/11, edição em: 24 de fevereiro de 2011, Lei Ordinária 4.494/11, edição em: 18 de julho de 2011), é certo que, pelos contornos traçados e pela dinâmica do ordenamento jurídico nacional, Lei Complementar não pode ser revogada por Lei Ordinária. Nesse sentido, o princípio do paralelismo das formas ou da simetria estabelece que a revogação ou a modificação de qualquer ato administrativo deve ser concretizada somente pela mesma forma do ato originário.

Assim sendo, reforço, lei complementar não pode ser revogada por lei ordinária.

Na dicção de Paulo Bonavides, na obra “Curso de Direito Constitucional”, o princípio do paralelismo das formas implica na conclusão que “*um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo*”. (2006, p. 206).

A contrario sensu, no entanto, é certo que lei complementar poderá revogar lei ordinária, em razão de seu quórum mais rígido para aprovação e maior especificidade em relação ao tema tratado, não sendo, contudo, o caso dos autos, em que existe clara aplicação dos moldes da Lei Complementar, justamente em virtude de sua especialidade. Assim sendo, a análise acerca do auxílio-condução deve ser feita levando-se em conta a Lei Complementar Municipal nº 44/2011.

(...)

De forma resumida, quando se tratar de aparente restrição de direitos, restará atraída a aplicação da Lei Complementar nº 44/2011 e quando se tratar de matérias meramente contingentes, incidirá, por simetria, a Lei Ordinária 4.494/2011.

(...)

No que tange à condenação em custas e honorários, embora em princípio coadunasse com a corrente que permitia a condenação do recorrido, **evolui o raciocínio para assimilar que a melhor exegese do art. 55, da Lei 9.099/95 é no sentido de haver condenação apenas do recorrente vencido, não havendo ônus sucumbenciais a serem suportados pela parte recorrida, razão pela qual deixo de carregar o pagamento de honorários à parte recorrida".** (*grifos nossos*)

Em relação à matéria de fundo da controvérsia, tem-se que o texto constitucional não exige a edição de lei complementar para disciplinar matéria envolvendo servidor público. Registro, nesse sentido, as seguintes ementas em ADIs (*grifos meus*):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR.

PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí”. (ADI 2872/PI, Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 05.09.2011).

“ESTATUTO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUÍZO PARCIAL. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS EXCLUSIVOS DO ESTADO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. DESCOMPASSO COM O ART. 144, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBSISTÊNCIA DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS N. 89/2011 E 98/2003, REPUTADAS COMO ORDINÁRIAS. PRECEDENTES. PRESENÇA DE REPRESENTANTE DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NO CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL. POSSIBILIDADE. AFASTAMENTO CAUTELAR DO SERVIDOR EM SEDE DE SINDICÂNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL NO PROCESSO DISCIPLINAR. HIGIDEZ CONSTITUCIONAL. AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DO EXERCÍCIO DO CARGO

OU DAS FUNÇÕES, COM SUPRESSÃO DAS VANTAGENS, DO SERVIDOR PROCESSADO CRIMINALMENTE. CLÁUSULAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA PRESUNÇÃO DE NÃO CULPABILIDADE (CF, ART. 5º, LIV E LVII). INCOMPATIBILIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de a alteração substancial de norma implicar o prejuízo do pedido. 2. A exigência de lei complementar para disciplinar a organização, as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas do Estado não encontra paralelo na Constituição Federal, em especial em relação à carreira policial (CF, art. 144, § 7º). Precedentes. 3. A votação e aprovação de lei complementar em contexto a exigir apenas o rito de lei ordinária não configura vício formal, porquanto é satisfeito, e suplantado, o requisito da maioria simples. A lei complementar inexigível deve ser tratada como lei ordinária . 4. A Constituição Federal não impede que Procuradores do Estado participem de conselho dentro da estrutura do Executivo. 5. Em abstrato, não destoam do Texto Constitucional norma que prevê a possibilidade de afastamento cautelar do servidor indiciado em sindicância, devendo ser observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV). 6. A previsão de aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo disciplinar é meramente expletiva em relação à regência do ordenamento jurídico federal, não tendo o Estado-membro legislado sobre direito processual. 7. Por violar as cláusulas do devido processo legal e da não culpabilidade (CF, art. 5º, LIV e LV), é inconstitucional o afastamento temporário do exercício do cargo ou das funções, com supressão das vantagens, do servidor processado criminalmente. 8. Ação conhecida em parte, e, nessa extensão, pedido julgado parcialmente procedente”. (ADI 2.926/PR, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, DJe 22.05.2023).

Cinge-se a matéria jurídico-constitucional trazida a esta Corte, assim, à discussão sobre a necessária observância ao processo legislativo constitucional, e à possibilidade de convalidação da regulamentação de lei complementar por lei ordinária.

In casu, a Lei Ordinária Municipal nº 4.494/2011 estabeleceu os requisitos a serem preenchidos pelos professores do Município de Formiga, para a percepção do auxílio-condução, parcela introduzida no ordenamento municipal pela Lei Complementar nº 44/2011. Tem-se que, ao disciplinar o benefício concedido a servidores públicos, a sobredita lei complementar municipal cuidou de assunto reservado à lei ordinária.

A par disso, vê-se, portanto, que o entendimento doutrinário e jurisprudencial considera ser possível o aproveitamento normativo, em razão da sua utilidade, para validar a vontade do legislador e excepcionando-se o princípio geral da não convalidação das nulidades do processo legislativo, porquanto, uma vez aprovada a norma pelo quórum mais exigente, está, por conseguinte, atendida a maioria simples prescrita para as leis ordinárias. Confira-se:

“Aliás, como já se percebe, essa é a única hipótese em que uma lei ordinária pode revogar uma lei (formalmente) complementar: quando esta (complementar) tiver invadido o assunto de lei ordinária. E poderá revogar porque, vale como se fosse uma lei ordinária, podendo inclusive ser revogada por outra lei ordinária.” (*Processo Legislativo Constitucional*. João Trindade Cavalcante Filho -6ª ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Editora Jus Podium, 2023, p. 239).

Na mesma linha intelectual, colho a decisão desta Corte, ao julgar a ADI nº 5003, de Relatoria do e. Min. Luiz Fux, DJe 19.12.2019, citada no presente recurso pelo Município de Formiga, ora Recorrente, sublinhado na manifestação do e. Ministro Alexandre de Moraes, pela repercussão

geral da questão dos autos, a respeito do devido processo legislativo constitucional, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB. 2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. **3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam**

com representação política expressiva. 4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares. 5. In casu, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011. 6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina”. (*grifos meus*)

Outrossim, decidiu o Tribunal Pleno, no julgamento da ADI nº 7057, de relatoria do e. Ministro Dias Toffoli, DJe 12.12.2024. Assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará. Hipóteses de contratação temporária. Exigência de lei complementar. Violação dos princípios da democracia e da simetria. Leis Complementares nºs 163/16, 169/16 e 228/20 do Estado do Ceará. Contratação temporária de profissionais do Sistema

Estadual de Atendimento Socioeducativo. Atividades ordinárias, permanentes e previsíveis. Violação do concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal). Parcial procedência.

1. São inconstitucionais as normas estaduais que exijam a edição de lei complementar para tratar de matérias para as quais a Constituição Federal não tenha exigido referida espécie normativa. A exigência de quórum qualificado (maioria absoluta) para a aprovação de determinadas matérias deriva da ponderação, realizada pelo constituinte federal, entre o princípio democrático e a necessidade de maior segurança e previsibilidade no trato de determinadas matérias dotadas de especial relevância, para cuja aprovação se impõe um óbice procedimental destinado a tornar tais questões menos suscetíveis às oscilações da dinâmica parlamentar. **Assim, exigir lei complementar em situações para as quais a Carta Federal não a previu restringe o arranjo democrático-representativo estabelecido pela Carta Federal, violando os princípios da democracia e da simetria (ADI nº 5.003, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/19).**

2. É inconstitucional a expressão complementar do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Estado do Ceará, por exigir lei complementar para o estabelecimento dos casos de contratação temporária, espécie legislativa não prevista para essa hipótese na Constituição de 1988.

3. O tratamento por lei complementar de matéria que caberia a lei ordinária não configura vício formal, visto que foi atendido o requisito procedimental de maioria simples (ADI nº 2.926, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe de 22/5/23). As Leis Complementares nºs 163/16, 169/16 e 228/20 são materialmente ordinárias, por tratarem de matéria para a qual não se exige lei complementar (art. 37, inciso IX, da Constituição de 1988), razão pela qual fica afastada a alegação

de inconstitucionalidade formal.

4. Para que se considere válida a contratação temporária, devem ser atendidos os seguintes requisitos, fixados com repercussão geral: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, que devem estar dentro do espectro das contingências normais da Administração (RE nº 658.026, da minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/14).

5. Embora as contratações realizadas com base nas Leis Complementares nºs 163/16, 169/16 e 228/20 tenham se destinado à realização de um objetivo público de grande relevância, não se trata de situação excepcional. A busca pelo aprimoramento dos serviços para melhor servir à sociedade é inerente à administração pública. O bom e efetivo funcionamento do sistema socioeducativo estadual, de modo a cumprir as diretrizes do SINASE, é o que se espera do estado, de modo que caberia ao governo do estado estruturar, de forma regular, referido sistema. Diversamente, o sistema socioeducativo do Estado do Ceará foi erigido amparado em contratações temporárias, situação que perdura até o presente.

6. Os anexos das leis complementares questionadas evidenciam que os agentes foram contratados para atividades ordinárias, permanentes e previsíveis da administração. São diferentes funções da estrutura administrativa do sistema socioeducativo do Estado do Ceará que deveriam ter sido preenchidas, na origem, por detentores de cargos públicos. A perpetuação, por tanto tempo, das contratações reforça sua natureza ordinária e permanente, evidenciando a inércia administrativa em regularizar a estrutura de pessoal do sistema socioeducativo, em violação do art. 37, incisos II e IX, da

Constituição de 1988.

7. Os princípios da segurança jurídica e da continuidade do serviço público justificam a modulação dos efeitos da decisão no caso em análise (art. 27 da Lei nº 9.868/99).

8. Ação direta julgada parcialmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade (i) da expressão “complementar” do art. 154, inciso XIV, da Constituição do Ceará com efeito ex nunc, para que a decisão, no ponto, produza efeitos a partir da publicação da ata do julgamento; e (ii) das Leis Complementares Estaduais nº 163, de 5 de julho de 2016; nº 169, de 27 de dezembro de 2016; e nº 228, de 17 de dezembro de 2020, garantindo-se a vigência das contratações temporárias celebradas com base nos citados diplomas até que expirem seus prazos de duração, após os quais deverá o Estado do Ceará preencher os quadros de seu Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo com servidores aprovados em concurso público.” (*grifos meus*)

Dessarte, é plenamente possível que o art. 126 do Estatuto dos Profissionais da Educação do Município de Formiga (Lei Complementar nº 4.494/2011) seja revogado por lei ordinária (Lei Municipal nº 4.494/2011), considerando-se que, na hipótese, o referido estatuto tem “*status*” de lei ordinária, situação a qual não ofende o devido processo legislativo constitucional, em observância ao princípio da simetria.

Ante o exposto, **dou provimento** ao Recurso Extraordinário.

Sem inversão dos ônus de sucumbência, nos termos do art. 55 da Lei 9.099/95.

Proponho ao Plenário, em relação ao Tema nº 1352 da Repercussão Geral, a seguinte tese vinculante: “*É possível a revogação ou alteração por lei ordinária de benefício instituído a servidor público por lei complementar quando materialmente ordinária, observado o princípio da simetria*”.

É como voto.