

**MEDIDA CAUTELAR NA 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

DECISÃO

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 do 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 os dispositivos impugnados estabelecem limites máximos distintos para servidores que exercem as mesmas atividades de magistério junto à Academia de Polícia, conforme o cargo

ADI 6012 MC / MS

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) 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 do 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 inconstitucionalidade reflexa, ao argumento de que a análise do vício apontado demandaria o exame prévio da Lei Complementar Estadual

ADI 6012 MC / MS

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), todavia, até o presente momento, não devolveu o processo nem ofertou parecer.

É o relatório.

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 12.11812006 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 2728, 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 12.118/2006, editado pelo Governador do 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

ADI 6012 MC / MS

dispensável o questionamento em face do inciso IV do artigo 127 da Lei Complementar Estadual 114/2005.

No tocante à matéria de fundo, sabe-se que a concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se tratar de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para sua concessão admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min.

ADI 6012 MC / MS

SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão: 9/3/1990) ou social.

É o que ocorre na presente hipótese, onde os panoramas fático e jurídico resultantes da norma impugnada demonstram a necessidade de uma intervenção cautelar.

Quanto ao *fumus boni juris*, vale o registro de que 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

ADI 6012 MC / MS

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 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.

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

Em termos objetivos, não há justificativa para que as aulas dadas por Delegados de Polícia sejam melhor remuneradas do que as ministradas por servidores ocupantes de outros cargos da Polícia Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul, possibilidade essa diretamente decorrente da fixação do limite máximo de remuneração em patamares distintos.

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 dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio

ADI 6012 MC / MS

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 (CELSON ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. 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 Concurso é devida ao servidor que, em caráter eventual:

ADI 6012 MC / MS

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)

§ 2º A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso

ADI 6012 MC / MS

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 este 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, do § 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 estadual, o subsídio da “*classe inicial do cargo de Delegado de Polícia*” como

ADI 6012 MC / MS

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 a Constituição ao § 1º ao 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.

O perigo da demora reside no fato de que, enquanto não seja dada interpretação conforme a Constituição, nos termos apresentados acima, há considerável probabilidade de permanecer o estado de grave inconstitucionalidade consistente na ofensa ao princípio da igualdade, visto que é desproporcional e desarrazoado o estabelecimento compensações financeiras diversas para servidores que exercem as mesmas atividades de magistério junto à Academia de Polícia ou em outra área da Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul.

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para conferir

ADI 6012 MC / MS

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.

Comunique-se o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul para ciência e cumprimento desta decisão.

Considerando que já foi oportunizada a apresentação de informações por todas as autoridade envolvidas, cumprido o rito da Lei 9.868/1999, e nos termos do art. 21, X, do RISTF, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida e do próprio mérito da Ação Direta.

À Secretaria, para as anotações pertinentes.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 27 de março de 2019.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator

Documento assinado digitalmente