



PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0006030-95.2011.2.00.0000

Requerente: Conselho Nacional de Justiça

Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

Relatório

Procedimento de Controle Administrativo autuado a partir de determinação ocorrida no VOTO72 (evento 186), do procedimento Consulta de nº 0004061-45.2011.2.00.0000.

O voto tratou do assunto da seguinte forma:

Ementa: CONSULTA. GRATIFICAÇÃO. PREGOEIROS E EQUIPE DE APOIO E MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. INSTITUIÇÃO DA VANTAGEM ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

I – As vantagens pecuniárias que podem ser agregadas ao vencimento devem ser fixadas em lei. Assim, quaisquer vantagens acrescidas à remuneração dos servidores públicos alagoanos, sejam indenizações, gratificações ou adicionais, devem observar o processo legislativo competente para que sejam levadas a efeito.

II – A criação de vantagem por outro meio que não seja através de lei, fere a normativa vigente sobre a matéria.

III – Consulta respondida no sentido de não possível a instituição de gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio através de instrumento normativo interno do próprio tribunal.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas no sentido de verificar a legalidade da concessão de gratificação aos Pregoeiros e Equipe de Apoio e Membros da Comissão Permanente de Licitação, inclusive em relação ao que exercem as atribuições respectivas e estão ocupando cargo em comissão, a ser instituída por Resolução.

Anexou aos autos cópia da minuta do ato, bem como justificativa a embasar a edição da norma em questão.

Determinei a intimação dos Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça para que informassem “*se no âmbito de sua administração é paga*”

alguma gratificação aos servidores exercentes da função de pregoeiros, equipe de apoio ao pregoeiro e da Comissão Permanente de Licitação, acompanhado do fundamento legal da gratificação, data de sua instituição e os valores respectivos”.

Todos se manifestaram nos autos. Das informações encaminhadas foi possível verificar que os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais Regionais Federais não possuem nenhuma forma de gratificação para os servidores que desempenham as atribuições em destaque. No que concerne aos Tribunais de Justiça, dos 27 somente 12 possuem a gratificação referida.

É o relatório. Passo a votar.

A questão trazida para análise deste Conselho refere-se a legalidade de concessão de gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio a ser instituída pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas através de Resolução.

Inicialmente, para que seja possível avaliar se o pagamento da aludida gratificação encontra amparo legal, necessário verificar o arcabouço normativo para a análise respectiva.

A Constituição Federal assentou no art. 37, inciso X, que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, e firmou no art. 39, § 5º, que somente lei poderá estabelecer a relação entre a maior e menor remuneração dos servidores públicos.

Por sua vez, a Lei 5.247/91, que estabelece o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado de Alagoas, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, em equivalência com o texto da Lei 8.112/90, assim dispõe:

“Art. 46. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

Art. 54. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I - indenizações;

II - gratificações;

III - adicionais.”

Como se depreende dos preceitos supra transcritos, as vantagens pecuniárias que podem ser agregadas ao vencimento devem ser fixadas em lei. Assim, quaisquer vantagens acrescentadas à remuneração dos servidores públicos alagoanos, sejam indenizações, gratificações ou adicionais, devem observar o processo legislativo competente para que sejam levadas a efeito.

Dessa forma, a criação de vantagem por outro meio que não seja através de lei, fere a normativa vigente sobre a matéria, devendo ser afastada.

Aliás, é exatamente esse o entendimento já manifestado por este Conselho Nacional de Justiça no julgamento do PCA 487, cujo teor respalda os fundamentos ora esposados:

“No sistema constitucional vigente, a criação de cargos, empregos e funções, submete-se à regra do art. 96, inc. II, b, e, por isso, depende de autorização legislativa.

Os entes da federação, em qualquer de suas esferas, não detêm discricionariedade para dispor sobre a criação de funções, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, a, de observância obrigatória aos Estados-membros.

O desrespeito à cláusula de reserva legal traduz grave vício jurídico, configurando inconstitucionalidade formal apta a vulnerar, no caso em espécie, os atos normativos editados pelo TJPA que dispuseram sobre as gratificações. Nesse sentido, é farta a jurisprudência da Excelsa Corte registra:

‘Vício de iniciativa...inconstitucionalidade das disposições legais impugnadas porque ferem a um só tempo os seguintes preceitos

da constituição de 1988: a) iniciativa exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo de lei que concede aumento de vencimentos ou aumenta a despesa (art. 61, § 1º, II, a)...(STF-Pleno-Ação Originária nº280-0, Rel.Min.Maurício Corrêa).

Os Tribunais judiciais, em sede administrativa, não podem dispor sobre matéria que a Constituição da República submeteu, em caráter de exclusividade, ao domínio normativo da lei em sentido formal.

Qualquer resolução administrativa, emanada de órgão judiciário que veicular, sem a prévia e necessária autorização legislativa, aumento de remuneração destinado a beneficiar a generalidade dos magistrados vinculados ao tribunal que a editou, importará em desrespeito frontal ao princípio constitucional da reserva de lei.

O princípio da reserva absoluta de lei representa diretriz fundamental, que, consagrada no texto da Constituição da República, submete, ao domínio formal da lei – e da lei, apenas –, o tratamento jurídico de determinada matéria, com exclusão de quaisquer outras fontes normativas.

A Cláusula constitucional pertinente ao regime jurídico dos servidores públicos – principalmente em virtude da extensão de sua abrangência conceitual – compreende, ... todas as regras pertinentes: (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização de concursos; ... (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e cumulações remuneradas; (l)...

Não sendo matéria própria da Constituição Estadual, toda e qualquer concessão de aumento ou vantagens pecuniárias aos servidores públicos – que implique, necessariamente, acréscimo de despesas – terá que subordinar às disposições do art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, em obediência ao princípio da simetria (STF, RTJ 132/1057).

Também na ADI nº 2892, decidiu o Supremo Tribunal:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL: INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA: SERVIDORES PÚBLICOS. C.F., ART. 61, § 1º, II, c. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, art. 33.

I – a regra da iniciativa reservada ao Presidente da República – C.F., art. 61, § 1º, II, c – é de observância obrigatória pelos Estados-membros.'

Ainda há de se registrar que as gratificações instituídas sem a manifestação do competente ato do legislador estadual fere o art. 169, § 1º, I e II da CF/88, na medida em que institui vantagem pecuniária sem previsão orçamentária.

Afirma-se, assim, a imperativa necessidade de edição de ato de natureza legislativa a legitimar a instituição de gratificações nos Tribunais.”

Do quanto exposto, o vício de iniciativa para a instituição da gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio impede a criação da vantagem sob análise. Deve o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas providenciar mecanismos para que seja aprovada lei que inaugure referida vantagem aos servidores públicos ocupantes do labor mencionado.

Sob outra ótica, diante das informações prestadas pelos Tribunais, entendo a princípio, que tais vantagens não poderiam ter sido instituídas através de atos que não sejam de natureza legislativa.

Vejamos o quadro que contempla os dados extraídos das manifestações dos Tribunais:

Tribunais que não possuem gratificação	Tribunais Regionais do Trabalho – Todos Tribunais Regionais Federais – Todos Tribunais de Justiça – TJAC, TJAP, TJBA, TJDFT, TJGO, TJMA, TJMT (suspensa), TJMG, TJPA, TJPB, TJPI, TJRS (pendente de aprovação), TJRR, TJTO.
Tribunais que instituíram a gratificação por lei	TJCE, TJES, TJMS, TJPE, TJRJ, TJSP, TJSC.
Tribunais que instituíram a gratificação por outro ato normativo	TJAM – Resolução nº 01, de 02/02/2011. TJPR – Protocolo nº 69542, de 03/08/2004. TJRN – Portaria nº 163/2004-TJ TJRO – Resolução nº 023/2010-PR TJSE – Resolução nº 15, de 15/06/2005.

Face ao panorama descrito, verifico que os Tribunais de Justiça dos Estados do Amazonas, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe, instituíram a aludida gratificação, a princípio, em desconformidade com a legislação pátria, motivo pelo qual determino desde já a instauração de Procedimentos de Controle de Administrativos para verificação de legalidade dos respectivos atos, os quais devem ser autuados individualmente, de modo a proporcionar-lhes a oportunidade de justificativas e esclarecimentos adicionais.

Assim sendo, conheço da Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas para respondê-la no sentido de não ser possível a instituição de gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio através de Resolução.

Intimadas as partes, archive-se independentemente de nova conclusão.

Brasília, 8 de novembro de 2011.

Conselheiro JOSÉ LUCIO MUNHOZ
Relator

Solicitei informações ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que as prestou no sentido de que as gratificações concedidas aos pregoeiros e membros de licitação

foram instituídas pela Lei Complementar nº 568/2010 e respectivos critérios de concessão estabelecidos pela Resolução nº 023/2010.

A gratificação de Pregoeiro, FG-5, normatizada pela Lei Complementar 568/2010, somente poderá ser exercida pelo servidor ocupante de cargo efetivo, nos termos do artigo 2º, inciso V.

Voto.

No voto do Conselheiro José Lucio Munhoz restou estabelecido que as vantagens pecuniárias que podem ser agregadas ao vencimento devem ser fixadas em lei. Assim, quaisquer vantagens acrescentadas à remuneração dos servidores públicos, sejam indenizações, gratificações ou adicionais, devem observar o processo legislativo competente para que sejam levadas a efeito. Dessa forma, a criação de vantagem por outro meio que não seja através de lei, fere a normativa vigente sobre a matéria, devendo ser afastada, *verbis*:

A questão trazida para análise deste Conselho refere-se a legalidade de concessão de gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio a ser instituída pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas através de Resolução.

Inicialmente, para que seja possível avaliar se o pagamento da aludida gratificação encontra amparo legal, necessário verificar o arcabouço normativo para a análise respectiva.

A Constituição Federal assentou no art. 37, inciso X, que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, e firmou no art. 39, § 5º, que somente lei poderá estabelecer a relação entre a maior e menor remuneração dos servidores públicos.

Por sua vez, a Lei 5.247/91, que estabelece o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado de Alagoas, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, em equivalência com o texto da Lei 8.112/90, assim dispõe:

“Art. 46. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

Art. 54. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:
I - indenizações;
II - gratificações;
III - adicionais.”

Como se depreende dos preceitos supra transcritos, as vantagens pecuniárias que podem ser agregadas ao vencimento devem ser fixadas em lei. Assim, quaisquer vantagens acrescentadas à remuneração dos servidores públicos alagoanos, sejam indenizações, gratificações ou adicionais, devem observar o processo legislativo competente para que sejam levadas a efeito.

Dessa forma, a criação de vantagem por outro meio que não seja através de lei, fere a normativa vigente sobre a matéria, devendo ser afastada.

Aliás, é exatamente esse o entendimento já manifestado por este Conselho Nacional de Justiça no julgamento do PCA 487, cujo teor respalda os fundamentos ora esposados:

“No sistema constitucional vigente, a criação de cargos, empregos e funções, submete-se à regra do art. 96, inc. II, b, e, por isso, depende de autorização legislativa.

Os entes da federação, em qualquer de suas esferas, não detêm discricionariedade para dispor sobre a criação de funções, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, a, de observância obrigatória aos Estados-membros.

O desrespeito à cláusula de reserva legal traduz grave vício jurídico, configurando inconstitucionalidade formal apta a vulnerar, no caso em espécie, os atos normativos editados pelo TJPB que dispuseram sobre as gratificações. Nesse sentido, é farta a jurisprudência da Excelsa Corte registra:

‘Vício de iniciativa...inconstitucionalidade das disposições legais impugnadas porque ferem a um só tempo os seguintes preceitos da constituição de 1988: a)

iniciativa exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo de lei que concede aumento de vencimentos ou aumenta a despesa (art. 61, § 1º, II, a)...(STF-Pleno-Ação Originária nº280-0, Rel.Min.Maurício Corrêa).

Os Tribunais judiciários, em sede administrativa, não podem dispor sobre matéria que a Constituição da República submeteu, em caráter de exclusividade, ao domínio normativo da lei em sentido formal.

Qualquer resolução administrativa, emanada de órgão judiciário que veicular, sem a prévia e necessária autorização legislativa, aumento de remuneração destinado a beneficiar a generalidade dos magistrados vinculados ao tribunal que a editou, importará em desrespeito frontal ao princípio constitucional da reserva de lei.

O princípio da reserva absoluta de lei representa diretriz fundamental, que, consagrada no texto da Constituição da República, submete, ao domínio formal da lei – e da lei, apenas –, o tratamento jurídico de determinada matéria, com exclusão de quaisquer outras fontes normativas.

A Cláusula constitucional pertinente ao regime jurídico dos servidores públicos – principalmente em virtude da extensão de sua abrangência conceitual – compreende, ... todas as regras pertinentes: (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concursos; ... (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e cumulações remuneradas; (l)...

Não sendo matéria própria da Constituição Estadual, toda e qualquer concessão de aumento ou vantagens pecuniárias aos servidores públicos – que implique, necessariamente, acréscimo de despesas – terá que subordinar às disposições do art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, em obediência ao princípio da simetria (STF, RTJ 132/1057).

Também na ADI nº 2892, decidiu o Supremo Tribunal:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL: INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA: SERVIDORES PÚBLICOS. C.F., ART. 61, § 1º, II, c. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, art. 33.

I – a regra da iniciativa reservada ao Presidente da República – C.F., art. 61, § 1º, II, c – é de observância obrigatória pelos Estados-membros.'

Ainda há de se registrar que as gratificações instituídas sem a manifestação do competente ato do legislador estadual fere o art. 169, § 1º, I e II da CF/88, na medida em que institui vantagem pecuniária sem previsão orçamentária.

Afirma-se, assim, a imperativa necessidade de edição de ato de natureza legislativa a legitimar a instituição de gratificações nos Tribunais."

Do quanto exposto, o vício de iniciativa para a instituição da gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio impede a criação da vantagem sob análise. Deve o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas providenciar mecanismos para que seja aprovada lei que inaugure referida vantagem aos servidores públicos ocupantes do labor mencionado.

Sob outra ótica, diante das informações prestadas pelos Tribunais, entendo a princípio, que tais vantagens não poderiam ter sido instituídas através de atos que não sejam de natureza legislativa.

Vejamos o quadro que contempla os dados extraídos das manifestações dos Tribunais:

Tribunais que não possuem gratificação	Tribunais Regionais do Trabalho – Todos Tribunais Regionais Federais – Todos Tribunais de Justiça – TJAC, TJAP, TJBA, TJDFT, TJGO, TJMA, TJMT (suspensa), TJMG, TJPA, TJPB, TJPI, TJRS (pendente de aprovação), TJRR, TJTO.
Tribunais que instituíram a gratificação por lei	TJCE, TJES, TJMS, TJPE, TJRJ, TJSP, TJSC.
Tribunais que instituíram a gratificação por outro ato normativo	TJAM – Resolução nº 01, de 02/02/2011. TJPR – Protocolo nº 69542, de 03/08/2004. TJRN – Portaria nº 163/2004-TJ TJRO – Resolução nº 023/2010-PR

Face ao panorama descrito, verifico que os Tribunais de Justiça dos Estados do Amazonas, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe, instituíram a aludida gratificação, a princípio, em desconformidade com a legislação pátria, motivo pelo qual determino desde já a instauração de Procedimentos de Controle de Administrativos para verificação de legalidade dos respectivos atos, os quais devem ser autuados individualmente, de modo a proporcionar-lhes a oportunidade de justificativas e esclarecimentos adicionais.

Assim sendo, conheço da Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas para respondê-la no sentido de não ser possível a instituição de gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio através de Resolução.

Intimadas as partes, archive-se independentemente de nova conclusão.

Brasília, 8 de novembro de 2011.

Conselheiro JOSÉ LUCIO MUNHOZ
Relator

No presente caso, observo que a Lei Complementar nº 568, datada de 2010, de forma genérica, prevê no art. 18, I, a gratificação temporária de trabalho extraordinário paga a servidor por tempo determinado em razão de tarefas especiais e urgentes, que, disciplinada pela Resolução nº 023/2010, do Tribunal de Justiça de Rondônia, foi concedida a servidores designados para compor comissões de concursos, comissões permanentes, de trabalhos administrativos extraordinários e outras de interesse da administração, de modo que, salvo melhor juízo, os pagamentos de tais gratificações encontram-se amparadas por atos legislativos, primários e secundários, atendidas, portanto, as exigências formuladas no voto do Conselheiro José Lucio Munhoz, razão pela qual julgo improcedente o presente pedido de controle administrativo instaurado por este Conselho.

Silvio Rocha

Conselheiro.

Esse Documento foi Assinado Eletronicamente por SÍLVIO LUIS FERREIRA DA ROCHA em 12 de Dezembro de 2011 às 16:32:49



Assinado eletronicamente por: **Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3**

29/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

29/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

30/03/2014 00:00:00

<https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **509878**



1203271016040000000000509170