

18/11/2024

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.500.797
PARANÁ**

RELATOR	: MINISTRO PRESIDENTE
RECTE.(S)	: ASSOCIACAO RODOVIARIA DO PARANA
ADV.(A/S)	: LORENA POOL DEMARIO STUBERT
RECTE.(S)	: SINDICATO DOS AGENTES PENITENCIARIOS DO PARANA - SINDARSPEN
ADV.(A/S)	: DHIOGO RAPHAEL ANOÍZ
RECDO.(A/S)	: ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LAPSO TEMPORAL PARA PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. TERMO INICIAL DE EFEITOS FUNCIONAIS E FINANCEIROS. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que fixou tese em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR sobre o lapso temporal necessário para promoção por merecimento de servidores do quadro de pessoal do Estado do Paraná, assim como sobre o termo inicial dos efeitos da promoção.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o decreto que regulamentou a promoção por merecimento extrapolou os limites estabelecidos pela lei que define o regime dos servidores.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A jurisprudência do STF afirma a natureza infraconstitucional de controvérsia sobre a conformidade de atos regulamentares à lei que dispõe sobre o estatuto de servidores públicos. Inexistência de questão constitucional. Questão restrita à interpretação de legislação infraconstitucional.

4. A análise da legalidade de decreto regulamentar que dispôs sobre a promoção por merecimento dos servidores do Quadro Próprio do

RE 1500797 RG / PR

Poder Executivo do Estado do Paraná pressupõe o exame da legislação que disciplina o regime dos servidores, assim como dos atos infralegais que o regulamentam. Identificação de grande volume de ações sobre o tema.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Recursos extraordinários não conhecidos.

Tese de julgamento: “É infraconstitucional a controvérsia sobre o excesso de poder regulamentar de ato do Poder Executivo que regulamenta lei sobre o regime de servidor público”.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a inexistência de repercussão geral da questão, por não se tratar de matéria constitucional. Não se manifestou o Ministro André Mendonça.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Relator

18/11/2024

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.500.797
PARANÁ**

MANIFESTAÇÃO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):

1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que fixou tese em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) sobre o lapso temporal necessário para promoção por merecimento de servidores do quadro de pessoal do Estado do Paraná, assim como sobre o termo inicial dos efeitos da promoção. Confira-se a ementa do acórdão recorrido:

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. LAPSO TEMPORAL NECESSÁRIO À PROMOÇÃO POR MERECIMENTO DOS SERVIDORES DO QUADRO PRÓPRIO DO PODER EXECUTIVO. ART. 10 DA LEI ESTADUAL Nº 13.666/2002 E DECRETO ESTADUAL Nº 3.739/2008. QUESTÃO PREJUDICIAL. SUSCITADO INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO AO ARTIGO 978, § ÚNICO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E QUANTO AO DECRETO ESTADUAL Nº 3.739/2008. EM RELAÇÃO À NORMA FEDERAL ARGUIU-SE OFENSA AO BICAMERALISMO E À COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS. TEMA QUE NÃO É PREJUDICIAL AO JULGAMENTO DA AÇÃO PRINCIPAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE E NECESSIDADE EM EFETUAR CONTROLE DIFUSO. REGRA DE JULGAMENTO IDÊNTICA PREVISTA NO REGIMENTO INTERNO. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE PARA O FIM PRETENDIDO. NÃO CONHECIMENTO EM RELAÇÃO AO ARTIGO 978, § ÚNICO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. EM RELAÇÃO AO DECRETO ESTADUAL Nº 3.739/2008 ARGUIU-SE OFENSA

RE 1500797 RG / PR

AO DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE CARREIRA, À ORGANIZAÇÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, À IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS, À SEGURANÇA JURÍDICA E AO PODER DE REGULAMENTAR. PREJUDICIALIDADE CARACTERIZADA. CONHECIMENTO DO PONTO. LEI DE REGÊNCIA QUE PREVÊ LAPSO TEMPORAL PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO DE PROMOÇÃO E DELEGA A ATO DO EXECUTIVO A DEFINIÇÃO DE OUTROS REQUISITOS E CRITÉRIOS. DECRETO QUE ESTABELECE CRITÉRIO DE TEMPO MÍNIMO DE EFETIVO EXERCÍCIO PARA CONCESSÃO DA PROMOÇÃO POR MERECEMENTO. PRAZOS QUE NÃO SE CONFUNDEM. CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL Nº 3.739 /2008 CONSTATADA. MÉRITO DA LIDE PRINCIPAL. ESTRUTURAÇÃO DA PROMOÇÃO POR MERECEMENTO NO ÂMBITO DO QUADRO PRÓPRIO DO PODER EXECUTIVO (QPPE). NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DE PREENCHIMENTO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS. EXISTÊNCIA DE VAGAS, TEMPO MÍNIMO DE EFETIVO EXERCÍCIO, AVALIAÇÃO DE TÍTULOS E DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. EXAMES AFETOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE MERA CHANCELA. PROCEDIMENTO QUE FINDA COM A PUBLICAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO GOVERNAMENTAL. EFEITOS FUNCIONAIS E FINANCEIROS. DATA DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. PREVISÃO NA LEI DE REGÊNCIA E PRECEDENTE SUMULAR. PROPOSTA DE FIXAÇÃO DE TESE JURÍDICA. ADOTADA A TESE PROPOSTA, RECURSO PARADIGMA NÃO PROVIDO.

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS COM PROPOSTA DE FIXAÇÃO DA SEGUINTE TESE JURÍDICA:

(i) o lapso temporal mínimo necessário à habilitação no

RE 1500797 RG / PR

processo de promoção por merecimento é de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos (conforme a classe em que o servidor está enquadrado), nos termos do artigo 4º, inciso II, §§ 3º a 6º do Decreto Estadual nº 3.739/2008 c/c artigo 10, inciso V e § único da Lei Estadual nº 13.666/2002;

(ii) a promoção por merecimento passa a surtir seus efeitos funcionais e financeiros a partir da data de publicação do ato concessivo, nos termos do artigo 40 da Lei Estadual nº 13.666/2002, momento em que estará perfectibilizada a decisão administrativa de aferição do preenchimento de todos os requisitos legais necessários;

RECURSO PARADIGMA NÃO PROVIDO.

2. Nos termos do acórdão recorrido, *“o Decreto Estadual nº 3.739/2008 não extrapolou seu poder de regulamentar nem incidiu em ofensa constitucional direta”*. Isso porque os diferentes lapsos temporais para promoção constituem-se em *“atos distintos no processo de desenvolvimento funcional”*. Reiterou, nesse aspecto, que *“o direito de pleitear promoção (no período determinado pela Lei Estadual nº 13.666/2002) não é o mesmo que o direito subjetivo de obtê-la (segundo os critérios, inclusive temporais, dados pelo Decreto Estadual nº 3.739/2008)”*. Assim, concluiu que, *“tratando a lei apenas da periodicidade em que os concursos de promoção devam ser realizados e deixando ao decreto o estabelecimento de demais requisitos para obtenção da promoção, é o critério temporal previsto no decreto que deverá reger a concessão da promoção por merecimento”*.

3. A parte recorrente, com fundamento no art. 102, III, *“a”*, da Constituição Federal, pretende a reforma do acórdão sob a alegação de violação aos arts. 5º, I, LX, LIV, LXXVIII; 37, *caput*; e 39, *caput*, § 1º, da Constituição Federal. Os dois recorrentes defendem que o Decreto Estadual nº 3.739/2008 extrapolou o poder de regulamentar a Lei nº 13.666/2002 do Estado do Paraná, ultrapassando os limites estabelecidos pelo legislador. Alegam que o Decreto previu lapso temporal maior (dez ou vinte anos) do que o prazo de 04 (quatro) anos previsto na Lei

RE 1500797 RG / PR

Estadual. Acrescentaram, ainda, que a tese fixada no IRDR ofendeu à legalidade ao prever que os efeitos financeiros da promoção devem ocorrer somente a partir do ato concessivo, contrariando a própria Administração Pública que prevê, por meio de Resolução, o prazo máximo de 60 dias para a implementação da promoção. Sustentam, ainda, que a tese fixada em IRDR violaria a garantia de razoável duração do processo, o devido processo legal, assim como a publicidade dos atos processuais. Por fim, afirmam que o acórdão recorrido impede a exequibilidade do plano de carreira, caracterizando ofensa ao art. 39, da Constituição.

4. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná admitiu os recursos extraordinários, selecionando-os como representativo de controvérsia (CPC/2015, art. 1.036, § 1º). Como destacado pela Presidência do TJPR, *“estão sobrestados, em razão do IRDR nº 17 desta E. Corte de Justiça, quase 280 (duzentos e oitenta) recursos e quase 1.000 (um mil) processos no âmbito do Estado do Paraná, o que comprova a multiplicidade e a importância da matéria tratada nos autos”*.

5. É o relatório. Passo à manifestação.

6. Os recursos não podem ser conhecidos, pois exigem o exame de legislação infraconstitucional. De toda forma, em razão da repetitividade de processos sobre o tema, entendo que o processo deve ser afetado ao Plenário Virtual, de modo a se atribuir os efeitos da declaração de ausência de repercussão geral à afirmação da natureza de matéria fática e infraconstitucional da controvérsia (RISTF, art. 324, § 2º, e art. 326-A).

7. A tese dos recursos é a de que o lapso temporal mínimo necessário à habilitação no processo de promoção por merecimento não deve ser de 10 (dez) ou 20 (anos), conforme consta do Decreto estadual nº 3.739/2008. Isso porque a Lei Estadual nº 13.666/2002 fixaria prazo

RE 1500797 RG / PR

inferior. Além disso, sustenta-se que a fixação da data de concessão da promoção como termo inicial de efeitos funcionais e financeiros da promoção esvaziaria o plano de carreira, assim como ofenderia a razoável duração do processo. Ocorre que a análise acerca da legalidade dos atos regulamentares, assim como de seus efeitos pressupõem o exame da legislação que dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos. No caso, exigiria a análise do Decreto estadual nº 3.739/2008 e da Lei estadual nº 13.666/2002. A ofensa à Constituição, se existisse, seria indireta ou reflexa, o que inviabiliza o processamento do recurso extraordinário.

8. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assenta natureza infraconstitucional de debate sobre os critérios para promoção de servidores públicos. Nesse sentido:

Direito administrativo. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Policial militar. **Promoção. Critérios legais. Matéria infraconstitucional. Incidência das Súmulas nº 279 e 280/STF.** 1. Agravo interno contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário com agravo, o qual tem por objeto acórdão que concedeu a segurança. 2. **Hipótese em que para dissentir do entendimento firmado pelo Tribunal de origem, seria necessário analisar a legislação infraconstitucional aplicada ao caso, assim como reexaminar fatos e provas constantes dos autos, procedimentos vedados neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF).** 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (grifos acrescentados)
(ARE 1.486.953 AgR, sob minha relatoria, j. em 29.05.2024)

9. No mesmo sentido: ARE 1.486.049, sob minha relatoria, j. em 09.04.2024; ARE 1.065.248, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 26.10.2017; ARE 1.020.935, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 10.02.2017; ARE 988.050, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 16.12.2016; e RE 1.003.726, Rel. Min.

RE 1500797 RG / PR

Dias Toffoli, j. em 25.10.2016.

10. Mais além, o STF afirma a inexistência de ofensa direta à Constituição em controvérsias relacionadas à conformidade de decreto regulamentar à lei regulamentada. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ENQUADRAMENTO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REGULAMENTO 'ULTRA LEGEM'. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. INTERPOSIÇÃO COM BASE NA ALÍNEA 'C' DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO.

Quando um decreto executivo vai além de regular a lei que lhe dá fundamento de validade, não se tem um problema de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, sendo incabível sua análise em recurso extraordinário, o qual só admite o exame de ofensa direta à Constituição federal.

Incabível a interposição com base na alínea 'c' do inciso III do art. 102, se o Tribunal de origem não julgou válido ato de governo local contestado em face da Constituição, mas, sim, em face de sua lei de regência.

Agravo regimental ao qual se nega provimento. (grifos acrescentados)

(AI 608.661 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 01.08.2012)

11. De igual modo: ARE 1.449.677, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 03.08.2023; RE 1.459.693, sob minha relatoria, j. em 02.102.2023; e ARE 1.520.131, sob minha relatoria; j. em 16.10.2024.

12. Por sinal, conforme registrado pelo Min. Celso de Mello na ADI-MC 996, j. em 11.03.1994, "*o eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei*". Assim sendo, o

RE 1500797 RG / PR

exame de alegação de excesso de poder regulamentar designaria uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou obliqua, cuja apreciação não é admitida em recurso extraordinário.

13. Por fim, a tese recursal sobre violação às garantias constitucionais do processo tampouco pode ser conhecida. *Em primeiro lugar*, porque o que se questiona seria a observância pelo tribunal de origem do procedimento para a instauração e para o julgamento do IRDR. A discussão pressupõe o exame de matéria fática e infraconstitucional. *Em segundo lugar*, o STF, no julgamento do ARE 748.371, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 07.06.2013 (Tema 660/RG), fixou tese no sentido de que “*a questão da ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e dos limites à coisa julgada, tem natureza infraconstitucional, e a ela se atribuem os efeitos da ausência de repercussão geral*”.

14. Diante do exposto, manifesto-me pelo **não conhecimento dos recursos**, com a afirmação da ausência de repercussão geral da controvérsia, com a fixação da seguinte tese: “*É infraconstitucional a controvérsia sobre o excesso de poder regulamentar de ato do Poder Executivo que regulamenta lei sobre o regime de servidor público*”.

15. Existindo nos autos a fixação de honorários advocatícios, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015.

16. É a manifestação.