

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.538.334 MARANHÃO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS
RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS E SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS PÚBLICAS E EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA DE SÃO LUÍS, CAPITAL DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : ANTONIO NESTOR CUNHA DE SA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NÃO REALIZADA POR OMISSÃO ESTATAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT, E 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEI 4.616/2006 DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS/MA. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL APLICÁVEL À ESPÉCIE E DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE

ARE 1538334 / MA

DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO
CIVIL. MAJORAÇÃO DOS
HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA.
ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE
PROCESSO CIVIL DE 2015. AGRAVO
DESPROVIDO.

DECISÃO: Trata-se de agravo nos próprios autos objetivando a reforma de decisão que inadmitiu recurso extraordinário manejado, com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão que assentou:

“APELAÇÃO CÍVEL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS PELOS SERVIDORES. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. DIREITO SUBJETIVO.

I - A Lei Municipal nº 4.616/2006 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Luís), no art. 17, conceitua promoção como ‘passagem do servidor público de seu padrão de vencimento para outro imediatamente superior, dentro da faixa de vencimento do cargo público a que pertence, pelo critério de merecimento’ e, no art. 18, exige para a promoção do servidor o cumprimento de quatro requisitos: 1) o estágio probatório; 2) o interstício mínimo de 03 (três) anos de efetivo exercício no padrão de vencimento em que se encontre; 3) obtido, pelo menos, 70% (setenta por cento) do total de pontos na média de suas avaliações de desempenho funcional, observadas as normas dispostas nesta Lei e em Decreto e 4) estar no efetivo exercício de seu cargo público.

II - Não se pode atribuir ao servidor público o ônus de provar o que está a cargo da própria Administração Pública, vale

ARE 1538334 / MA

dizer, o controle de cargos preenchidos e vagos na classe funcional, e a própria previsão orçamentária. Sendo assim, uma vez preenchidos os requisitos legais por parte do servidor, deve ser concedida a promoção funcional pretendida.

III - Em relação aos honorários sucumbenciais, a Corte Especial do STJ, ao julgar o Tema 1.076, decidiu que o arbitramento pelo critério de equidade – como no caso dos autos – tem caráter excepcional e só é admitido quando o proveito econômico for inestimável ou irrisório; ou quando o montante da causa for muito baixo. Desse modo, resta obrigatória a observância dos percentuais previstos nos §§ 2º e 3º, do art. 85, do CPC, entre 10% e 20% do montante atribuído à causa pelo autor/apelado.” (Doc. 9, p. 1-2)

Os embargos de declaração opostos (Doc. 10) foram desprovidos (Doc. 12).

Nas razões do apelo extremo, o **Município de São Luís** apresenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 2º, 37, *caput*, 61, § 1º, 167, inciso II, e 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição da República (Doc. 13).

A Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão inadmitiu o recurso extraordinário por entender que encontraria óbice nas Súmulas 279, 280, 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal (Doc. 15), motivo pelo qual o Município de São Luís interpôs o presente agravo (Doc. 16).

É o relatório. **DECIDO.**

O agravo não merece prosperar.

Ab initio, constato que os artigos 37, *caput*, e 61, § 1º, da Constituição da República, que a parte recorrente considera violados, não foram debatidos no acórdão recorrido. Além disso, os embargos de declaração opostos não sanaram tal omissão, faltando, ao caso, o necessário

ARE 1538334 / MA

prequestionamento da matéria constitucional, o que inviabiliza a pretensão de exame do recurso extraordinário. Incidem, portanto, os óbices das **Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal**: “*É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada*” e “*o ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento*”.

Esta Corte firmou entendimento no sentido de que a interposição do recurso extraordinário impõe que o dispositivo constitucional tido por violado, como meio de se aferir a admissão da impugnação, tenha sido debatido no acórdão recorrido, certo que a exigência do prequestionamento não é mero rigorismo formal que pode ser afastado pelo julgador a qualquer pretexto. Ele consubstancia a necessidade de obediência aos limites impostos ao julgamento das questões submetidas aeste Supremo Tribunal Federal, cuja competência fora outorgada pela Constituição da República, em seu artigo 102. Nesse dispositivo não há previsão de apreciação originária por este Pretório Excelso de questões como as que ora se apresentam. A competência para a apreciação originária de pleitos no Supremo Tribunal Federal está exaustivamente arrolada no citado dispositivo constitucional, não podendo sofrer ampliação na via do recurso extraordinário. Por oportuno, trago à colação trecho do voto condutor do **Agravo de Instrumento 140.623-AgR**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence, Primeira Turma**, DJ de 18/09/1992:

“Ora, o fato de não estar explícito na Constituição, não afeta a exigibilidade do prequestionamento como pressuposto do recurso extraordinário. Antiga e firme jurisprudência desta Corte o reputa da própria natureza do recurso extraordinário. Ao julgá-lo, o Tribunal não se converte em terceiro grau de jurisdição, mas se detém no exame do acórdão recorrido e verifica se nele a regra de direito recebeu boa ou má aplicação. Daí a necessidade de que no julgamento impugnado se tenha discutido

ARE 1538334 / MA

a questão constitucional posta no extraordinário.”

A respeito da aplicação das aludidas súmulas, assim discorre Roberto Rosas:

“A Constituição de 1891, no art. 59, III, a, dizia: ‘quando se questionar sobre a validade de leis ou aplicação de tratados e leis federais, e a decisão for contra ela’.

De forma idêntica dispôs a Constituição de 1934, no art. 76, III, a: ‘quando a decisão for contra literal disposição de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se haja questionado’.

Essas Constituições eram mais explícitas a respeito do âmbito do recurso extraordinário. Limita-se este às questões apreciadas na decisão recorrida. Se foi omissa em relação a determinado ponto, a parte deve opor embargos declaratórios. Caso não o faça, não poderá invocar essa questão não apreciada na decisão recorrida. (RTJ 56/70; v. Súmula 356 do STF e Súmula 211 do STJ; Nelson Luiz Pinto, Manual dos Recursos Cíveis, Malheiros Editores, 1999, p. 234; Carlos Mário Velloso, Temas de Direito Público, p. 236).

(...)

Os embargos declaratórios visam a pedir ao juiz ou juízes prolores da decisão que espanquem dúvidas, supram omissões ou eliminem contradições. Se esse possível ponto omissivo não foi aventado, nada há que se alegar posteriormente no recurso extraordinário. Falta o prequestionamento da matéria.

A parte não considerou a existência de omissão, por isso não opôs os embargos declaratórios no devido tempo, por não existir matéria a discutir no recurso extraordinário sobre essa questão (RE 77.128, RTJ 79/162; v. Súmula 282).

ARE 1538334 / MA

O STF interpretou o teor da Súmula no sentido da desnecessidade de nova provocação, se a parte opôs os embargos, e o tribunal se recusou a suprir a omissão (RE 176.626, RTJ 168/305; v. Súmula 211 do STJ)." (Direito Sumular. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 139-140 e 175-176)

Demais disso, *in casu*, verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com fundamento na legislação infraconstitucional local aplicável à espécie (Lei 4.616/2006 do Município de São Luís) e no conjunto fático-probatório dos autos, cuja análise se revela inviável em sede de recurso extraordinário.

Incidem, na espécie, os óbices das **Súmulas 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal**, *in verbis*: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário” e “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”.

A propósito, menciono as lições do professor Roberto Rosas sobre as Súmulas 279 e 280 desta Corte:

“Chiovenda nos dá os limites da distinção entre questão de fato e questão de direito. A questão de fato consiste em verificar se existem as circunstâncias com base nas quais deve o juiz, de acordo com a lei, considerar existentes determinados fatos concretos.

A questão de direito consiste na focalização, primeiro, se a norma, a que o autor se refere, existe, como norma abstrata (Instituições de Direito Processual, 2ª ed., v. I/175).

Não é estranha a qualificação jurídica dos fatos dados como provados (RT 275/884 e 226/583). Já se refere a matéria de fato quando a decisão assenta no processo de livre convencimento do julgador (RE 64.051, Rel. Min. Djaci Falcão, RTJ 47/276); não cabe o recurso extraordinário quando o acórdão recorrido deu determinada qualificação jurídica a fatos delituosos e se pretende

ARE 1538334 / MA

atribuir aos mesmos fatos outra configuração, quando essa pretensão exige reexame de provas (ERE 58.714, Relator para o acórdão o Min. Amaral Santos, RTJ 46/821). No processo penal, a verificação entre a qualificação de motivo fútil ou estado de embriaguez para a apenação importa matéria de fato, insuscetível de reexame no recurso extraordinário (RE 63.226, Rel. Min. Eloy da Rocha, RTJ 46/666).

A Súmula 279 é peremptória: 'Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário'. Não se vislumbra a existência da questão federal motivadora do recurso extraordinário. O juiz dá a valoração mais conveniente aos elementos probatórios, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes. Não se confunda com o critério legal da valorização da prova (RTJ 37/480, 56/65)(Pestana de Aguiar, Comentários ao Código de Processo Civil, 2ª ed., v. VI/40, Ed. RT; Castro Nunes, Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, p. 383). V. Súmula STJ-7.

(...)

A interpretação do direito local ou então a violação de direito local para possibilitar o recurso extraordinário é impossível, porque o desideratum do legislador e a orientação do STF são no sentido de instituir o apelo final no âmbito da lei federal, mantendo a sua supremacia. A Súmula 280, seguindo nessa esteira, afirma que por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário. Ressalte-se que, quando as leis estaduais conflitam no tempo, a matéria já está no plano do direito federal, porquanto o Direito Intertemporal é do âmbito da lei federal (RE 51.680, Rel. Min. Luiz Gallotti, DJU 1.8.1963). Quanto às leis municipais adota-se o mesmo ponto concernente às leis estaduais. As Leis de Organização Judiciária são locais, estaduais, portanto não podem ser invocadas para a admissão de recurso extraordinário, sendo comum os casos onde surgem problemas no concernente ao julgamento da causa pelo tribunal

ARE 1538334 / MA

a quo, discutindo-se a sistemática nos julgamentos: juízes impedidos, convocação de juízes etc. (RE 66.149, RTJ 49/356)."
(Direito Sumular. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 137-138)

Nesse sentido foram as decisões proferidas nos autos dos **Recursos Extraordinários com Agravos 1.018.421**, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 06/03/2017; **1.335.771**, de que fui relator, DJe de 13/08/2021; **1.471.800**, **1.478.203**, **1.505.588**, **1.506.019** e **1.512.109**, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 12/12/2023, 26/02/2024, 05/08/2024 e 10/09/2024, **também interpostos pelo Município de São Luís em casos iguais ao presente.**

Saliente-se, ainda, a recente decisão proferida no **Recurso Extraordinário com Agravo 1.536.712**, Rel. Min. **André Mendonça**, caso análogo a este, que porta a seguinte ementa:

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL: AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 918, DE 2009. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. DIREITO RECONHECIDO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO E DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. ENUNCIADOS Nº 279 E Nº 280 DAS SÚMULA DO STF. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA.

I. CASO EM EXAME

1. O recurso. Recurso extraordinário com agravo interposto contra acórdão da 3ª Turma Recursal dos Juizados

ARE 1538334 / MA

Especiais Cíveis e Criminais do Estado do Rio Grande do Norte, que reconheceu o direito de servidor público municipal à progressão funcional, em razão da omissão da Administração na realização da avaliação de desempenho.

2. O acórdão recorrido entendeu que a inércia do ente público não pode prejudicar o servidor e determinou a implementação da progressão conforme os percentuais previstos na Lei municipal nº 918, de 2009.

3. O recurso extraordinário foi inadmitido pela Turma Recursal de origem sob os fundamentos de ausência de demonstração da repercussão geral, necessidade de reexame de provas e legislação local, incidindo os óbices dos enunciados nº 279 e nº 280 das Súmulas do STF.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em definir se há violação direta à Constituição da República que viabilize o recurso extraordinário, considerando a ausência de avaliação de desempenho para progressão funcional e a alegação de afronta aos arts. 37, caput, e 169, § 1º, da CRFB.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O recurso não demonstra adequadamente a repercussão geral, limitando-se a alegações genéricas, o que inviabiliza sua admissibilidade, conforme o art. 1.035 do CPC e jurisprudência do STF.

6. O exame da controvérsia exige a análise de fatos, provas e legislação local (Lei municipal nº 918, de 2009), o que atrai os óbices dos enunciados nº 279 e nº 280 das Súmulas do STF, tornando inviável o processamento do recurso extraordinário.

ARE 1538334 / MA

7. O caso concreto não se confunde com os Temas nº 454 e nº 864 do ementário da Repercussão Geral, que tratam de nomeação tardia de candidatos aprovados em concurso público e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, respectivamente.

IV. DISPOSITIVO

8. Recurso extraordinário com agravo ao qual se nega provimento.

Tese de julgamento: *‘A ausência de avaliação de desempenho por inércia da Administração não configura ofensa direta à Constituição, sendo matéria de legalidade ordinária e demandando reexame de provas e legislação local, incabível em sede de recurso extraordinário’.*

Dispositivos relevantes citados: CRFB, arts. 37, caput, e 169, § 1º; CPC, arts. 1.035 e 1.021, § 4º; Lei municipal nº 918, de 2009.

Jurisprudência relevante citada: RE nº 1.226.148-AgR-ED/AP, Rel. Min. André Mendonça, j. 11/06/2024; ARE nº 1.406.394-AgR/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27/03/2023.” (DJe de 27/02/2025, destaquei)

Por fim, observo que o agravo foi interposto sob a égide da nova lei processual, o que impõe a aplicação de sucumbência recursal.

Ex positis, **DESPROVEJO** o **AGRAVO**, com fundamento no artigo 932, inciso VIII, do Código de Processo Civil de 2015 c/c o artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de

ARE 1538334 / MA

Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo.

Publique-se.

Brasília, 10 de março de 2025.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente