

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 58.732 - RS (2018/0241116-8)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETTE MAGALHÃES
RECORRENTE : LUIZA RUBIN SANTANA LAU
ADVOGADO : CRISTIANE DALLA NORA ANTONELLI - RS098530
RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : ERNESTO DIEL E OUTRO(S) - RS028962

DECISÃO

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, interposto por LUIZA RUBIN SANTANA LAU, com fundamento no art. 105, II, **b**, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado:

"MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ENGENHEIRO CIVIL INTEGRANTE DO QUADRO TÉCNICO-CIENTÍFICO. PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE ESTÍMULO AO ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS E OBRAS – GEAPO. REQUISITOS LEGAIS NÃO PREENCHIDOS. GRATIFICAÇÃO **PROPTER LABOREM**. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. REMUNERAÇÃO PREVISTA EM EDITAL MERAMENTE EXEMPLIFICATIVA. LOTAÇÃO DE SERVIDOR. ATO DISCRICIONÁRIO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Caso em que servidora pública aprovada para o cargo de Engenheiro Civil do quadro técnico-científico do estado afirma possuir direito líquido e certo à percepção de Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO, eis que prevista como parcela integrante de sua remuneração no Edital do concurso público, o que vincularia a Administração Pública ao seu pagamento ou à lotação da servidora nas Secretarias cuja norma de regência autoriza o pagamento da gratificação em questão.
2. A Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO, possui natureza *propter laborem*, de caráter transitório e cuja percepção está vinculada ao preenchimento de requisitos legais específicos quanto ao local e à natureza da atividade desempenhada pelo servidor. Hipótese em que a autora não está lotada em Secretaria que a lei autoriza o pagamento da GEAPO e, ainda que assim o fosse, necessário seria o preenchimento dos demais

Superior Tribunal de Justiça

requisitos legais exigidos para fazer jus à gratificação reclamada.

3. A remuneração prevista no Edital do concurso público, composta pelo vencimento básico e pelas gratificações possui caráter meramente informativo/exemplificativo, noticiando ao candidato a totalidade da remuneração que poderá perceber se, evidentemente, preencher os requisitos legalmente previstos para as respectivas gratificações, uma vez que a remuneração do servidor público é definida por lei, em observância ao princípio da legalidade.

4. Não se mostra possível a pretensão de ordem judicial determinando a relocação da servidora para Secretaria cuja norma de regência possibilita o pagamento da GEAPO, sob pena de interferência indevida nas atribuições do Poder Executivo, tendo em vista que a lotação de servidor público se trata de ato discricionário da Administração Pública, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade.

SEGURANÇA DENEGADA. UNÂNIME" (fls. 212/213e).

Inconformada com a denegação do **mandamus**, a parte recorrente sustenta o seguinte:

"Como visto, a autoridade coatora ignorou o direito do Recorrente, não auferindo-lhe o Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO, em manifesto ato eivado de ilegalidade e que padece de vícios graves que ensejam a sua nulidade.

Em síntese, o juízo a quo entendeu pela ausência de direito líquido e certo do Recorrente pelo seguinte:

O relator evidenciou o dispositivo legal e afirmou o dever dos preenchimentos dos requisitos. Vejamos:

(...) mesmo que a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado ainda que estivesse vinculada a algum dos órgãos referidos na lei que concede o benefício a GEAPO, haveria a necessidade do preenchimento dos demais requisitos legais, como registro na entidade de classe e exercício de atribuições que exijam ART ou RRT, bem como designação formal para desenvolvimento de projetos estratégicos, o que sequer se vislumbra no caso dos autos.

Fica evidente em seu relatório a não observância dos documentos juntados pela recorrente uma vez que esta juntou o ofício 27/2017-DI/SEAPI-RS o qual comprova sua designação pelo

Superior Tribunal de Justiça

Secretário de Pasta a exercer atividade laboral de emissão de ARTs em nome do órgão público uma vez que seu cargo permite.

Ainda, o julgamento baseou-se que inexistência da vinculação da Administração Pública de lotação da servidora a algum dos órgãos que autorizam o pagamento da GEAPO, pois tal se trata de ato discricionário, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, nos termos do artigo 9º da Lei n.º 14.224/2013. O referido encontra-se no dispositivo legal todavia a Recorrente preenche os requisitos para concessão da GEAPO e deverá fazer jus ao pagamento da referida Gratificação visto que conforme bem relatou o procurador do Recorrido:

(...) a GEAPO deve ser concedida aos servidores ocupantes de cargos das categorias funcionais de Engenheiro e de Arquiteto, integrantes do Quadro dos Funcionários Técnico Científicos do Estado, Lei n.º 8.186, de 17 de outubro de 1986, e alterações, desde que estejam em efetivo exercício na Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, na Secretaria de Habitação e Saneamento e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE – da Secretaria da Cultura e sejam designados para atuarem em projetos estratégicos ligados à sua área de atuação e definidos em regulamento, no valor de R\$ 2.575,00.

Não obstante, quanto a participação da impetrante em projetos estratégicos é visivelmente esclarecida nas cópias dos processos o qual a impetrante é fiscal e atua em projetos estratégicos na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação, conforme determina a Lei da GEAPO. Ressalta-se que a impetrante foi designada como fiscal dos contratos 01/2008, 01/2014, conforme publicação no diário oficial do dia 03/01/2018 e os referidos contratos tratam-se de obras da Barragem no Arroio Jaguari e em suas capas anexas são comprovadamente projetos estratégicos.

No entanto, tal entendimento merece reforma. Isso porque a impetrante foi nomeada ao Cargo Público de Técnica Científica – Engenheira Civil e preenche os requisitos merecedores da Gratificação desde a sua nomeação.

Nesse sentido, tendo em vista que a Recorrente é ocupante de cargo das categorias funcionais de Engenheiro, encontra-se em efetivo exercício em Secretaria vinculada a Secretaria de Obras e atua em projetos estratégicos ligada a sua área de atuação, a reforma da

Superior Tribunal de Justiça

decisão recorrida é medida que se impõe" (fls. 241/242e).

Requer, ao final, o provimento do recurso, "reformando a decisão que denegou a segurança do **mandamus** impetrado e determinando à autoridade coatora que realize o pagamento da Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO previsto na Lei nº 14.037/2012 desde a nomeação" (fl. 244e).

Contrarrazões a fls. 256/266e.

Parecer do Ministério Público Federal, a fls. 280/286e, pelo improvimento do Recurso Ordinário.

Sem razão a Impetrante.

Conforme se depreende da petição inicial do **mandamus**, a recorrente impetrou o presente remédio constitucional contra ato atribuído ao Governador e ao Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, narrando que, "em razão de não ter sido lotado para atuar em uma das secretarias que autorizam o pagamento da GEAPO, a impetrante será lesada, mensalmente, pois deixará de receber a quantia de R\$ 552,99 (Quinhentos e cinquenta e dois reais e noventa e nove centavos), a qual perceberia se lhe fosse paga a GEAPO" (fl. 7e).

No caso concreto, o Tribunal de origem denegou a segurança, sob os seguintes fundamentos:

"Não merece prosperar a pretensão da impetrante, uma vez inexistir direito líquido e certo à percepção da Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO.

O direito à referida gratificação exige o atendimento dos pressupostos previstos na Lei Estadual n.º 14.037/2012, alterada pela Lei Estadual n.º 14.231/2013, *verbis*:

Art. 1.º - Fica criada a Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO –, a ser concedida aos servidores ocupantes de cargos das categorias funcionais de Engenheiro e de Arquiteto, integrantes do Quadro dos Funcionários Técnico-Científicos do Estado, Lei n.º 8.186, de 17 de outubro de 1986, e alterações, **desde que estejam em efetivo exercício na Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, na Secretaria de Habitação e Saneamento e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE – da Secretaria da Cultura e sejam designados para atuarem em projetos estratégicos ligados à sua área de atuação e definidos em regulamento**, no valor de R\$ 2.575,00 (dois mil, quinhentos e

Superior Tribunal de Justiça

setenta e cinco reais), sobre a qual não incidirão quaisquer vantagens, constituindo-se, porém, de base de cálculo para as gratificações natalina e de um terço de férias constitucional. (Redação dada pela Lei n.º 14.231/13)

Art. 2.º - A GEAPO fica condicionada à observância dos seguintes requisitos pelos servidores de que trata esta Lei:

I - registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA - ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR -;

II - exercício das atribuições que exigem o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART - no CREA, ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT - no CAU/BR, em virtude do respectivo exercício profissional;

III - designação mediante ato formal do Secretário da Pasta a que estiver vinculado o servidor, indicando projeto estratégico a que estiver vinculado o servidor.

Art. 3.º - Cessará a concessão da GEAPO quando o servidor não atender aos requisitos previstos nos arts. 1.º e 2.º desta Lei, mediante ato formal do Secretário da Pasta a que estiver vinculado o servidor.

Art. 4.º - O servidor que, por ocasião da aposentadoria, estiver percebendo a GEAPO de que trata o art. 1.º desta Lei, terá a mesma incorporada aos seus proventos, se a houver percebido por cinco anos consecutivos ou dez intercalados.

Art. 5.º - O disposto nesta Lei estende-se aos celetistas, aos extranumerários e aos contratados que exerçam funções de Arquiteto, Engenheiro, Técnico em Construção e Técnico em Projetos de Obras, desde que em efetivo exercício na Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, na Secretaria de Habitação e Saneamento e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE – da Secretaria da Cultura, e cumpridos os requisitos estabelecidos nesta Lei. (Redação dada pela Lei n.º 14.231/13)

Art. 6.º - VETADO.

Superior Tribunal de Justiça

Art. 7.º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 8.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a contar do primeiro dia do mês subsequente ao de sua publicação.

Denota-se, assim, que **para fazer jus à percepção da GEAPO, deve o servidor: deter cargo de engenheiro ou de arquiteto integrante do quadro dos funcionários técnico-científicos do Estado; registro das respectivas entidades de classe e exercício de atribuições que exijam ART ou RRT; efetivo exercício na Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, na Secretaria de Habitação e Saneamento e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE – da Secretaria da Cultura; e estar designado, mediante ato formal do Secretário a que vinculado, para desenvolver em projetos estratégicos ligados à sua área de atuação e definidos em regulamento.**

No caso dos autos, a impetrante encontra-se lotada na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação do Estado, órgão que não está dentre aqueles cujos servidores fazem jus à percepção da GEAPO. E, ainda que estivesse vinculada a algum dos órgãos referidos, haveria a necessidade do preenchimento dos demais requisitos legais, como registro na entidade de classe e exercício de atribuições que exijam ART ou RRT, bem como designação formal para desenvolvimento de projetos estratégicos, o que sequer se vislumbra no caso dos autos.

Conforme se evidencia, a Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO possui natureza *propter laborem*, de caráter transitório e cuja percepção está vinculada ao preenchimento de requisitos legais específicos quanto ao local e, notadamente, à natureza da atividade desempenhada pelo servidor.

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

(...)

Por outro viés, **não prospera a alegação da impetrante de que previsão no Edital do Concurso Público quanto a incidência da Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO como parte integrante da remuneração do**

cargo para o qual restou aprovada, vincularia a Administração Pública ao seu pagamento.

Isso porque a remuneração de servidor público não é definida pelo edital do concurso público para o ingresso no serviço, mas sim por lei específica, em observância ao princípio da legalidade. A previsão quanto à remuneração de Engenheiro Civil, contida no Anexo I do Edital 02/2014 da Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos do Estado, é meramente exemplificativa/informativa, noticiando ao candidato a totalidade da remuneração que poderá perceber se, evidentemente, preencher os requisitos legalmente previstos para as respectivas gratificações.

Tampouco se há falar em vinculação da Administração Pública de lotação da servidora a algum dos órgãos que autorizam o pagamento da GEAPO, pois tal se trata de ato discricionário, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, nos termos do artigo 9º da Lei n.º 14.224/2013:

Art. 9.º A lotação dos servidores dar-se-á no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, na capital ou no interior.

A propósito, o próprio Edital do concurso prestado pela impetrante, em seu item 1.1.1, previu que a lotação dos cargos se dará no âmbito das Secretarias de Estado que compõem a Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul, conforme a necessidade da Administração, não se havendo falar sequer em expectativa de direito quanto à lotação em Secretaria específica, não prosperando, também, o pedido alternativo de lotação em algumas das Secretarias em que possível, preenchidos os demais requisitos legais, a percepção da GEAPO.

Este Colendo Órgão Especial, ao apreciar questão análoga, já se pronunciou quanto à ausência de direito líquido e certo de servidor perceber Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras – GEAPO:

(...)

Dessa forma, ausente o direito líquido e certo reclamado pela impetrante, impõe-se a denegação da segurança" (fls. 217/222e).

Ora, o que se exige, para adequação da via estreita do Mandado de Segurança ao amparo da pretensão deduzida em juízo, é que a matéria não requeira aprofundamento probatório, ou seja, que nos autos repousem elementos suficientes, de modo

Superior Tribunal de Justiça

a possibilitar o seu deslinde.

Assim, o **mandamus** exige a comprovação de direito líquido e certo, a reclamar que os fatos alegados pelo impetrante estejam, de plano, comprovados com a petição inicial, que deve estar acompanhada dos documentos indispensáveis a essa comprovação, o que não ocorreu, no presente caso.

Na espécie, alega a impetrante fazer jus a percepção da Gratificação de Estímulo ao Acompanhamento de Projetos e Obras, por satisfazer todos os critérios previstos em lei.

Com efeito, ao que se tem da Lei Estadual 14.037/2012, alterada pela Lei Estadual 14.231/2013, arts. 1º e 2º, constam como requisitos legais para o pagamento da parcela em comento: o **efetivo exercício na Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, na Secretaria de Habitação e Saneamento e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE – da Secretaria da Cultura; o registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA - ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR -; o exercício das atribuições que exigem o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART - no CREA, ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT - no CAU/BR, em virtude do respectivo exercício profissional; e a designação mediante ato formal do Secretário da Pasta a que estiver vinculado o servidor, indicando projeto estratégico a que estiver vinculado o servidor.**

Todavia, não logrou a parte desincumbir-se do ônus de trazer aos autos a prova pré-constituída do seu direito. De fato, os documentos acostados a fls. 15/57e não evidenciam o cumprimento de quaisquer das condições aptas a respaldar o desiderato recursal.

Assim, inafastável a conclusão de que, na ausência de prova pré-constituída adequada, não há direito líquido e certo a ser amparado mediante a presente ação mandamental.

De outra parte, quanto à tese de que a Gratificação pleiteada encontra previsão no edital do concurso público e ao suposto direito da recorrente a ser lotada em algum dos órgãos que a possibilitem auferi-la, afigura-se incensurável o aresto combatido.

Como sabido, na linha dos precedentes desta Corte Superior, "a ausência de previsão legal quanto à vantagem remuneratória que, **embora previsto em estatutos diversos**, não se encontra expressamente delineada na lei que rege a específica situação funcional do servidor inviabiliza a pretensão de sua percepção, pois **os direitos e as obrigações estabelecidos na relação estatutária - da Administração para com o servidor e vice-versa - guiam-se obrigatoriamente pelo princípio da legalidade**" (STJ, REsp 1.415.460/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe

Superior Tribunal de Justiça

de 16/09/2015).

Outrossim, "a lotação do servidor público, bem como sua alteração, é ato discricionário da Administração Pública, nos limites de sua oportunidade e conveniência, podendo ser motivado pelo ajustamento de quadro de pessoal às necessidades do serviço" (STJ, AgRg no RMS 32.262/MG, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/11/2010).

Ante o exposto, **nego provimento** ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança.

I.

Brasília (DF), 26 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES
Relatora

