

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.010.070 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : MIN. LUIZ FUX  
**RECTE.(S)** : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE  
ESMERALDA  
**ADV.(A/S)** : MARCELO PAGANIN VANAZ  
**RECDO.(A/S)** : MUNICIPIO DE ESMERALDA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE  
ESMERALDA  
**RECDO.(A/S)** : CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
ESMERALDA  
**ADV.(A/S)** : LUIZ ALBERTO SALLES FRUET

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
ADMINISTRATIVO. SERVIDOR  
PÚBLICO MUNICIPAL. ADICIONAL DE  
INSALUBRIDADE. AUSÊNCIA DE  
REGULAMENTAÇÃO. AÇÃO DIRETA  
DE INCONSTITUCIONALIDADE POR  
OMISSÃO. RAZÕES SUFICIENTES  
PARA A MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO  
RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA  
SÚMULA 283 DO STF. REPERCUSSÃO  
GERAL NÃO EXAMINADA EM FACE DE  
OUTROS FUNDAMENTOS QUE  
OBSTAM A ADMISSÃO DO APELO  
EXTREMO. AGRAVO DESPROVIDO.**

**DECISÃO:** Trata-se de recurso extraordinário, manejado com arrimo nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, contra acórdão que assentou, *in verbis*:

*“ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. AUSÊNCIA DE  
REGULAMENTAÇÃO LOCAL DAS ATIVIDADES PENOSAS,  
INSALUBRES E PERICULOSAS EXERCIDAS POR  
SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO MUNICÍPIO DE*

**RE 1010070 / RS**

ESMERALDA. INVIABILIZAÇÃO DA COBRANÇA E PAGAMENTO DOS ADICIONAIS PREVISTOS EM REGRAS ESTATUTÁRIAS PROGRAMÁTICAS LOCAIS. ARGUIÇÃO DE MORA DO MUNICÍPIO NA REGULAÇÃO DESTAS ATIVIDADES ESPECIAIS CONSTITUCIONALIZADAS. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS CONCORRENTES ENTRE A UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL. CARACTERIZAÇÃO DA MORA UNIONISTA NA FIXAÇÃO DAS REGRAS GERAIS FEDERATIVAS QUE DEVERÃO REGULAMENTAR, COM ABRANGÊNCIA NACIONAL, AS ATIVIDADES PENOSAS, INSALUBRES E PERICULOSAS EXERCIDAS POR SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO DE QUALQUER ENTE FEDERATIVO BRASILEIRO. AUSÊNCIA DE MORA DO MUNICÍPIO NA REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA. *No caso, o processo objetivo ajuizado cogita atribuir, ao Município de Esmeralda, a mora estatal na regulamentação das atividades penosas, insalubres e periculosas exercidas por seus servidores públicos estatutários, com a finalidade de obter um provimento judicial concentrado que defina, em caráter provisório, enquanto perdurar a omissão, qual a legislação regulatória aplicável à cobrança e ao pagamento dos respectivos adicionais previstos na Lei nº 365/1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do Município e dá outras providências. Nos termos das regras programáticas inscritas nos artigos 7º, inc. XXIII, e 40, § 4º, incisos II e III, da Constituição Federal, e do art. 29, inc. XIII, da Carta Farroupilha, combinados com os artigos 100, inc. IV, e 107, caput, ambos da Lei Complementar nº 10.098/94 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do RGS), as atividades penosas, insalubres e periculosas dos servidores públicos estatutários dos entes federativos estão inseridas no campo das competências constitucionais concorrentes entre a União e os Estados, aí incluído o Distrito Federal. Neste legisconsórcio, à exceção das suas medidas transitórias (CF, art. 24, §§ 3º e 4º), a União titula a competência primaz para editar as regras gerais federativas de abrangência nacional (CF, art. 24, § 1º) que regulamentem, no âmbito do serviço público estatutário brasileiro, à luz dos princípios da segurança*

**RE 1010070 / RS**

*jurídica, da especialidade das competências federativas e da simetria legislativa, as atividades penosas, insalubres e perigosas ora sob exame, no mesmo passo em que incumbe aos Estados suplementar, concorrentemente, no que couber, a legislação federal unionista aplicável à espécie (CF, art. 24, § 2º). De outra banda, embora a Carta Federal não tenha incluído os Municípios no rol dos entes federativos com legitimação originária no campo das competências concorrentes (CF, art. 24, caput), ela conferiu-lhes, em contrapartida constitucional simétrica que abrange todas as espécies de competências repartidas, a faculdade subsidiária de reproduzir e suple a estadual, bem assim legislar sobre assuntos do seu interesse local (CF, art. 30, I e II). Nesta esteira, o art. 8º, caput, da Carta Farroupilha, prescreve que "O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-à por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição", deste modo harmonizando-se e mantendo íntima sintonia com a regra inscrita no art. 30, caput, e inc. II, da Constituição Federal, segundo a qual "Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". Por fim, ainda no ponto em testilha, constata-se que nem a União, tampouco o Estado do Rio Grande do Sul, regulamentaram o exercício das atividades penosas, insalubres e perigosas dos seus respectivos servidores públicos estatutários. Diante deste quadro federativo duplamente omissivo, resulta legítima a conclusão de que, na estrutura vertical de acometimentos federativos das competências concorrentes, a omissão da União na regulação primaz das regras gerais de abrangência nacional não só atrai para si a imputação de mora estatal na regulamentação das atividades especiais ora examinadas, mas também elide a atribuição de mora concorrente ao Estado do Rio Grande do Sul. Ademais disto, este quadro omissivo também afasta, de plano, qualquer hipótese de atribuição de mora regulatória ao Município de Esmeralda, que, Constituição Federal e da Carta Farroupilha, não tem como reproduzir e suplementar, subsidiariamente, na sua legislação local, os paradigmas federativos inexistentes. AÇÃO CONSTITUCIONAL JULGADA IMPROCEDENTE. POR MAIORIA."*

**RE 1010070 / RS**

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos.

Nas razões do apelo extremo, sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 7º, XXIII e 103, XI, da Constituição Federal.

O Tribunal *a quo* proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso.

É o relatório. **DECIDO.**

O recurso não merece prosperar.

A repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (artigo 323 do RISTF). Consectariamente, se o recurso é inadmissível por outro motivo, não há como se pretender seja reconhecida “*a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso*” (artigo 102, § 3º, da Constituição Federal).

O acórdão recorrido, ao julgar improcedente a ação, assentou:

*“Então, na atividade e no providenciamento do servidor titular de cargo efetivo, temos duas regras constitucionais federais que funcionam, ao mesmo tempo, como regras gerais unionistas, de abrangência nacional (CF, § 1º do art. 24), nos lindes das competências constitucionais concorrentes dos entes federativos que as titulam de lege lata (União, Estados e Distrito Federal), competências concorrentes estas balizadas, naturalmente, no princípio de simetria federativa existente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, âmbito em que os Municípios gaúchos, segundo o permissivo prescrito no art. 8º, caput, da Carta Farroupilha, podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, consoante consta no art. 30, inc. II, da Constituição Federal.*

*De outro lado, temos a dupla mora da União em implementar a regulamentação preconizada no art. 7º, inc. XXIII, da Constituição Federal, quanto aos servidores estatutários em atividade, bem assim a regulamentação dos incisos II e III do § 4º do art. 40, também da*

**RE 1010070 / RS**

*Constituição Federal, quanto aos efeitos das atividades penosas, insalubres e perigosas no âmbito do previdenciamento desses servidores.*

*Então, temos duas regras constitucionais nacionais programáticas não regulamentadas pelas leis ordinária e complementares, respectivamente, cuja iniciativa privativa, em ambas, para a remessa de projetos legislativos ao Congresso Nacional, é do Presidente da República, a fim de que as duas faces jusmaterialísticas desta matéria - atividades penosas, insalubres e perigosas - sejam reguladas na atividade e no previdenciamento.*

[...]

*Reitero aqui, então, o que já assinalei antes: a mora estatal na regulamentação das atividades especiais penosas, insalubres e perigosas dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ocorre no campo da atividade e da inatividade (= previdenciamento). Ora, se o S.T.F. definiu que a mora na regulamentação previdenciária dessas atividades especiais é da União, é lícito concluir, por princípios de lógica jurídica e de simetria federativa, que a mora existente na regulamentação dessas atividades mesmas, perante o servidor ativo que as exerce, também é da União.*

[...]

*No Estado do Rio Grande do Sul há centenas de Municípios. Sendo julgada procedente a presente ação, estaremos atribuindo, ao Município de Esmeralda, a mora na edição da legislação regulamentadora das atividades especiais penosas, insalubres e perigosas exercidas pelos servidores estatutários municipais, legislação regulamentadora essa que a União - que titula a competência constitucional concorrente primaz para fixar-lhe as regras gerais federativas de abrangência nacional: art. 24, XII (1ª hip.), e § 1º, da CF - não o fez, consoante já referi alhures, por isso mesmo que o Estado do Rio Grande do Sul também não o fez (art. 24, § 2º, CF), embora até pudesse fazê-lo com competência plena (art. 24, § 3º, CF), mas passível de posterior cassação da sua eficácia, naquilo que viesse a contrariar, eventualmente, as regras gerais federativas supervenientemente editadas (art. 24, § 4º, CF).*

*Então, na hipótese de ser julgada procedente esta ação, e*

**RE 1010070 / RS**

*considerando que há centenas de Municípios no Estado do Rio Grande do Sul, tenho certeza que, amanhã, estarão sendo ajuizados milhares de mandados de injunção que vão obrigar cada um dos Municípios gaúchos a regulamentar, no seu respectivo âmbito territorial, as atividades especiais penosas, insalubres e perigosas dos seus servidores estatutários ativos e em fase de aposentação, quando essa matéria sequer está regulamentada, em caráter suplementar, pelo Estado do Rio Grande do Sul, porque a mora primaz nesse quadrante provém da União, que deveria editar as suas regras gerais federativas de abrangência nacional e não o fez.*

*Por conseguinte, o Estado do Rio Grande do Sul está aguardando que as 'regras gerais federativas (de abrangência nacional)' do 'na forma da lei (ordinária e complementar, respectivamente)' dos artigos 7º, XXIII, e 40, § 4º, II e III, da CF em vigor, sejam supridas pela União, com a edição dessas regras gerais que darão segurança jurídica ao 'Pacto Federativo' brasileiro, deste modo viabilizando que os Estados e o DF legissem sobre a matéria com segurança jurídica. Então, e só então, na esteira da legislação regulamentar editada pelo Estado, os Municípios gaúchos poderão exercer a sua competência suplementar no âmbito do art. 30, incisos I e/ou II, da CF, porque eles estão naturalmente jungidos ao princípio de simetria sufragado no art. 8º, caput, da Carta Farroupilha, que funciona como um inafastável prius constitucional lógico, aqui no Estado, para firmar a competência constitucional concentrada deste colendo Órgão Especial.*

*Então, além das estruturas jurídicas de natureza e estatura constitucional que regulamentam esta matéria, o que realmente me deixa muitíssimo preocupado é a repercussão social, econômica, financeira e de responsabilidade fiscal para os Municípios, que são os primos pobres da Federação aqui no Estado do Rio Grande do Sul. Em apressada síntese, isto significará que a União está em mora, mas o autor desta ação constitucional quer que o Município passe por cima das obrigações constitucionais da União e do Estado, respectivamente, e legisle sobre essa matéria, porque o Estado não legislou sobre a matéria e vai continuar não legislando, porque a União deveria legislar, primazmente, sobre ela, mas não legislou e vai continuar não*

**RE 1010070 / RS**

*legislando. Então, estar-se-á acometendo aos Municípios gaúchos o dever-obrigação constitucional de sanar as omissões legislativas da União e/ou do Estado na regulamentação de matérias constitucionais federais e/ou estaduais, com inegável repercussão econômica, financeira, orçamentária e de responsabilidade fiscal, ademais dos incontornáveis reflexos no cenário estadual da segurança jurídica e da simetria federativa. Em síntese, estar-se-á invertendo a ordem de primazias federativas no espectro das competências constitucionais nacionais, com todas as suas consequências.” (Doc. 6, fls. 28-29, 32, 40-42.)*

Por sua vez, a parte recorrente, nas razões do extraordinário, se limitou a argumentar no sentido de que enquanto não regulamentada a norma que prevê o direito ao adicional de insalubridade, permanece a omissão inconstitucional e, ao assim proceder, deixou de atacar as razões que, por si só, são suficientes para a manutenção da decisão vergastada.

Incide, na espécie, o enunciado da Súmula 283 do STF: “*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles*”.

Por oportuno, vale destacar preciosa lição de Roberto Rosas acerca da Súmula 283 do STF:

*“Pontes de Miranda sustentava opinião favorável à admissão do recurso extraordinário com fulcro num dos fundamentos quando a decisão assenta em vários (Comentários ao Código de Processo Civil, 2ª ed., t. XII/278). Opiniões contrárias são sustentadas por Lopes da Costa (Direito Processual Civil Brasileiro, 2ª ed., v. III/418) e José Afonso da Silva (Do Recurso Extraordinário, p. 201), que inadmitem o recurso nessas condições.*

*A Súmula 283 expressa que é inadmissível o recurso extraordinário quando a decisão recorrida tem mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles (RE 65.072, Rel. Min. Amaral Santos, RTJ 53/371; RE 66.768, Rel. Min. Djaci Falcão, RTJ 52/606; RE 60.854, Rel. Min. Barros Monteiro, RTJ 45/855; RE 63.174, Rel. Min. Evandro Lins, RTJ 45/419; RE 79.083, Rel. Min. Rodrigues de Alckmin, RTJ 75/844; RE 79.623, RTJ*

**RE 1010070 / RS**

75/849; RE 84.077, RTJ 80/906).

*Aplicável o disposto nesta Súmula (decisão assentada em mais de um fundamento) às decisões do STJ (REsp 16.076; REsp 21.064; REsp 23.026; REsp 29.682).*

*V. Luiz Guilherme Marinoni, Manual do Processo de Conhecimento, Ed. RT, 2001, p. 561.” (Direito Sumular. São Paulo: Malheiros, 2012, 14ª Edição, p. 140).*

Destaca-se, nesse sentido:

*“AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DE TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. INVIABILIDADE DO AGRAVO. SÚMULA 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*

*1. Inviável o agravo de instrumento que não ataca todos os fundamentos autônomos da decisão recorrida (Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal). Agravo não provido.” (AI 489.247-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJ de 16/2/2007).*

*Ex positis, DESPROVEJO* o recurso, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF.

Publique-se.

Brasília, 10 de fevereiro de 2017.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

*Documento assinado digitalmente*