



Número: **0811023-18.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Alexandre Miguel**

Última distribuição : **06/10/2023**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (AUTOR)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
23538673	06/06/2024 16:11	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Alexandre Miguel

Processo: 0811023-18.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. Alexandre Miguel

Data distribuição: 06/10/2023 13:38:07

Data julgamento: 06/05/2024

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, manejada pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Ordinária 2.923/2023 do Município de Porto Velho, de 14 de abril de 2022, que promoveu a alteração da Lei n. 2.788/2021, majorando os subsídios dos Secretários Municipais em aproximadamente 20% e dos Secretários Municipais Adjuntos em aproximadamente 64% para a Legislatura de 2021 a 2024, violando a regra da anterioridade da legislatura e infringindo a revisão geral anual.

Defende que o texto, ora questionado, repete o conteúdo da Lei anterior de n. 2.037/2012, que também foi objeto de ADI de n. 0011804-25.2013.822.0000, declarada inconstitucional.

Alega a inconstitucionalidade material decorrente da violação à regra da anterioridade da legislatura por incompatibilidade com o art. 110, § 1º, da Constituição Estadual e com o artigo 29, V, da Constituição Federal.

Conclui que, em que pese a competência para legislar sobre o tema, a lei deve operar seus efeitos apenas na legislatura subsequente, o que não foi obedecido.

Cita julgados desta Corte e do STF sobre a questão.

Sustenta violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa previstos no artigo 11, *caput*, da Constituição Rondoniense.

Alega também a inconstitucionalidade material, visto que no direito brasileiro se proíbe expressamente a vinculação ou equiparação de qualquer espécie remuneratória.



Afirma que a gratificação instituída pela lei em questão não possui caráter indenizatório, mas, sim, representa parcela acrescida ao próprio vencimento do cargo ocupado e, por isso, representa violação ao estatuído nos arts. 37, inc. XI, e 39, §4º, ambos da CF/88.

Conclui ser inconstitucional lei que atribui natureza indenizatória à verba remuneratória decorrente de gratificação pelo exercício de cargo em comissão.

Argui violação ao princípio da supremacia do interesse público.

Pugna pela concessão de medida cautelar para suspensão imediata da eficácia das Leis 2.788/2021 e 2.923/2022.

Ao final, requer a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade das Leis n. 2.788/2021, em relação aos arts. 3º, § 2º, e 3º, e art. 4, X, e n. 2.923/2022, no tocante ao art.1º, ambas do município de Porto Velho, por inobservância aos artigos 1º, caput; 11, caput; 110, §1º, e 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Rondônia e aos artigos 29, incisos V, 37, *caput*, 168, § 1º, inciso I, e 169, *caput*, e § 1º, todos da Constituição da República.

A análise da liminar foi postergada para julgamento de mérito nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/99.

O Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, em suas informações, pugna pelo sobrestamento da Ação em razão do Tema 1.192, com repercussão geral. No mérito, defende a higidez do processo legislativo e pugna pela improcedência da ação ou, alternativamente, que haja modulação dos efeitos para *ex nunc*.

Parecer da d. Procuradoria de Justiça pela inconstitucionalidade material da norma.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Do Pedido de Suspensão

O Presidente da Câmara pugna pela suspensão do feito por ter sido reconhecida a repercussão geral pelo STF (Tema 1192).

Observa-se que o acórdão do RE 1344400, embora tenha reconhecido a repercussão geral acerca da constitucionalidade da lei municipal de Pontal/SP que prevê



revisão geral anual do subsídio de agentes políticos para a mesma legislatura, à luz dos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, § 4º, da Constituição Federal, não determinou a suspensão nacional dos processos.

A Corte Constitucional entende que não é automática a suspensão do processamento de todos os processos pendentes que versem sobre a questão de repercussão geral (§ 5º do art. 1.035 do CPC), vejamos julgados:

AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. RE 1.317.982 (TEMA N. 1.170). ART. 1.035, § 5º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS. DETERMINAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA. PROCESSO ORIGINÁRIO. SOBRESTAMENTO. INADEQUAÇÃO. 1. **O simples reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional não impõe a suspensão automática, no âmbito dos demais órgãos judiciários, de todos os processos pendentes em que envolvida a questão, providência que pressupõe decisão do Supremo com base no art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil.** 2. Agravo interno desprovido. (Rcl 59104 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 18-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-03-2024 PUBLIC 25-03-2024)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO PARADIGMA QUE POSSA SER TIDA COMO DESRESPEITADA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO CRIMINAL. IMPOSSIBILIDADE. O MINISTRO RELATOR DO ARE 848.107/DF NÃO DETERMINOU A SUSPENSÃO NACIONAL DE TODOS OS PROCESSOS RELACIONADAS AO TEMA 788. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] **III – O Supremo Tribunal Federal entende que a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, prevista no § 5º do art. 1.035 do Código de Processo Civil – CPC, não consiste em consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral com fundamento no caput do mesmo artigo, sendo da discricionariedade do ministro relator determiná-la ou modulá-la.** [...] V – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 52755 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 06-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-111 DIVULG 07-06-2022 PUBLIC 08-06-2022)

No caso do Tema 1192, em que pese a repercussão geral, não houve a suspensão de todos os processos pendentes que versem sobre a questão determinada pelo relator e, por isso, não há que se aguardar o julgamento da controvérsia.

Submeto a questão a julgamento deste Plenário.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

De acordo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES



De acordo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

De acordo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

De acordo.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

De acordo.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

De acordo.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

De acordo.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

De acordo.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

De acordo.

JUIZ SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA

De acordo.



DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

De acordo.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

De acordo.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

De acordo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

De acordo.

Mérito

O Procurador-Geral de Justiça aponta a **inconstitucionalidade material** do art. 1º da Lei Ordinária n. 2.923 do Município de Porto Velho, de 14 de abril de 2022, que promoveu a alteração em relação aos art. 3º, § 2º e 3º, e art. 4, X, da Lei n. 2.788/2021, ambas do município de Porto Velho, especificamente quanto ao subsídio dos Secretários Municipais.

Vejamos a norma impugnada:

Lei nº 2.788/2021

Art. 3º. O subsídio mensal dos Secretários da Prefeitura do Município de Porto Velho, para o período de 2021/2024, será de R\$ 17.529,13 (Dezessete mil e quinhentos e vinte e nove reais e treze centavos), considerando-se incluídos a Procuradoria Geral do Município, o Controlador Geral do Município, o Chefe de Gabinete do Prefeito e o Chefe de Gabinete do Vice-Prefeito.

§ 1º Os Cargos de Procurador Geral Adjunto, Controlador Geral Adjunto e dos Secretários Municipais Adjuntos, receberão a título de Gratificação de representação valor de R\$12.270,40 (Doze mil e duzentos e setenta reais e quarenta centavos).

§ 2º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior os mesmos índices de reajustes aplicados aos servidores públicos municipais.

§ 3º O servidor ocupante do cargo efetivo, inclusive os cedidos, o militar, ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido no cargo a que se refere este artigo, poderá optar pelo subsídio do respectivo



cargo ou por sua remuneração efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida da Gratificação de Representação correspondente ao de Secretário Municipal Adjunto, pelo exercício da função temporária do cargo de Secretário Municipal ou equivalentes.

Art. 4º. Ficam excluídos do teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, inciso XI da Constituição Federal, fixado nesta lei:

[...] X – valores transitórios pelo exercício de cargos de direção ou de confiança junto aos órgãos da Administração Pública Municipal direta e indireta.

Lei 2.923/2022

Art. 1º. Altera dispositivos da Lei nº 2.788, de 28 de janeiro de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º. "O subsídio mensal dos Secretários da Prefeitura do Município de Porto Velho, para o período de 2021/2024, será de R\$21.000,00 (vinte e um mil reais), considerando-se incluídos a Procuradoria Geral do Município e o Controlador Geral do Município. (NR)

§ 1º Os Cargos de Procurador Geral Adjunto, Controlador Geral Adjunto e dos Secretários Municipais Adjuntos, receberão a título de Gratificação de representação o valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais). (NR)"

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, tendo seus efeitos financeiros a partir de 1º de maio de 2022.

Alega que, diante da majoração dos **subsídios dos Secretários e respectivos adjuntos**, não houve observância à anterioridade da legislatura, e os percentuais são incompatíveis, bem como a exclusão do teto remuneratório causa violação aos princípios da proporcionalidade, moralidade e impessoalidade e também que a gratificação instituída não possui caráter indenizatório, mas, sim, representa parcela acrescida ao próprio vencimento do cargo ocupado.

De plano, observa-se que houve o aumento exclusivamente quanto ao subsídio dos Secretários Municipais, sem que fosse respeitada a anterioridade da legislatura, o que inunda a norma de inconstitucionalidade, por violação aos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, § 4º, da Constituição Federal e artigo 110, § 1º, da Constituição Estadual.

No mesmo sentido, é consolidada a jurisprudência do STF de que em casos como o ora analisado, de SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, há violação ao princípio da anterioridade de legislatura e, portanto, vício de constitucionalidade, conforme precedentes:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.616/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ACÓRDÃO EMBARGADO DIVERGENTE DA ORIENTAÇÃO DO PLENÁRIO. EMBARGOS ACOLHIDOS. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e **Secretários Municipais**), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. Deve-se acolher os embargos de divergência quando o acórdão embargado destoa não apenas do aresto paradigma, mas também da jurisprudência que, posteriormente, consolidou-se na Corte. Hipótese em que a divergência restou demonstrada. 3. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso



extraordinário, a fim de declarar a inconstitucionalidade da lei municipal. (RE 1.217.439-AgR-EDv, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 3/12/2020)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICE PREFEITO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO. 1. **Os subsídios de Secretários Municipais**, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário PROVIDO para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba SP. (RE 1.236.916, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 23/4/2020)

Também neste sentido: ARE 1.292.905-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 19/3/2021; RE 1.062.720- AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 25/9/2018; RE 458.413-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 22/8/2013; RE 1.064.365-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 3/2/2020; RE 484.307AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 8/4/2011; RE 229.122-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 19/12/2008; RE 206.889, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 13/6/1997.

Vejamos que o Tema 1192 foi afetado justamente diante da relevância jurídica da matéria e da firme jurisprudência a respeito da impossibilidade de majoração dos subsídios dos agentes políticos municipais para a mesma legislatura, por contrariedade ao princípio da anterioridade, tornando necessária a fixação da tese mediante submissão à sistemática da repercussão geral.

Vejamos a justificativa do relator, presidente à época:

Desse modo, considerando a necessidade de se atribuir racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, assegurar o relevante papel deste Supremo Tribunal como Corte Constitucional e de prevenir tanto o recebimento de novos recursos extraordinários como a proliferação desnecessária de múltiplas decisões sobre idêntica controvérsia, entendo necessária a reafirmação da jurisprudência dominante desta Corte mediante submissão à sistemática da repercussão geral. (RE 1344400 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 17-02-2022 PUBLIC 18-02-2022)

Observa-se, ainda, que a repercussão geral ocorreu mediante plenário virtual, e, por isso, o mérito da questão será submetido, posteriormente, ao julgamento no Plenário físico.



No mesmo sentido, recentemente, julgou esta Corte em relação a outra legislação municipal semelhante:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reajuste da remuneração de agentes políticos. Regra da anterioridade de legislatura prevista no art. 29, V e VI, da CF/1998 e art. 110, §1º da Constituição Rondoniense. Vício de inconstitucionalidade material evidenciado. Procedência do pedido. Deve ser reconhecida a inconstitucionalidade material da norma Municipal que reajusta remuneração de agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores) para mesma legislatura, tendo em vista a violação ao princípio da anterioridade, previsto nos arts. 29, V e VI, da Constituição Federal, e 110, §1º, da Constituição Estadual, tudo em conformidade com jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei nº 3.476/2022 e o termo “eletivos” do caput do art. 1º e Anexo IV da Lei n. 3.477/2022. (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo no 0802383-60.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. José Jorge R. da Luz, Data de julgamento: 26/09/2022)

O acórdão supracitado também foi por mim adotado no julgamento do Mandado de Segurança de n. 0802491-55.2023.822.0000, julgado pelo Tribunal Pleno em 18/07/2023.

Como se não bastasse a inconstitucionalidade material por violação ao princípio da anterioridade, também há que se falar na **previsão inconstitucional de exclusão do teto remuneratório** previsto no art. 4º da norma impugnada sob o fundamento de ser indenizatória, o que causa violação aos princípios da proporcionalidade, moralidade e impessoalidade.

Por fim, mas não menos importante, também há violação à Constituição quando afirma que se trata de gratificação de representação ou seja instituída com caráter indenizatório, quando na realidade representa parcela acrescida ao próprio cargo de Secretário.

É inconstitucional a lei que atribui natureza de indenização à verba remuneratória decorrente de gratificação pelo exercício de cargo para políticos, pois tal gratificação decorre exatamente da remuneração relativa ao exercício regular das atribuições vinculadas ao cargo.

Tal questão já foi objeto de diversos debates no STF, nos quais a Corte Suprema reafirmou sua histórica jurisprudência no sentido de ser inconciliável o regime de subsídio com o recebimento de outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, ainda que alegadamente indenizatórias. (ADI 6.159/PI).

Vejamos precedente desta Corte justamente sobre a violação do teto remuneratório e da instituição de gratificação com caráter indenizatório quando deveria integrar o próprio subsídio, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar Municipal n. 2.037/2012. Vinculação de remuneração de serviço público. Verbas de natureza remuneratórias. Teto constitucional. Vício Material constatado. Efeitos ex tunc. É entendimento firmado na Suprema Corte, bem assim defendida na doutrina de que é inconstitucional a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito da remuneração do serviço público, excetuando-se situações que a própria Carta Magna determina, destacando a vedação da vinculação da remuneração de alguns servidores públicos à de outros – Existência de Repercussão Geral no Supremo Tribunal



Federal (Tema 737). As verbas apresentadas na lei têm natureza remuneratória, sendo incluídas entre os ganhos do agente, não se confundindo com as verbas eminentemente indenizatórias, fundamento disposto de forma inconstitucional na referida lei. Conforme as referidas verbas são creditadas em razão da função que cada um ocupa, não podem ser excluídas do teto remuneratório constitucionalmente previsto. (TJ-RO - ADI: 00118042520138220000 RO 0011804-25.2013.822.0000, Data de Julgamento: 23/07/2018, Data de Publicação: 02/08/2018).

A tentativa de aumento com acréscimo do vencimento sob a nomenclatura de gratificação e ainda com previsão expressa de exclusão do teto remuneratório, visa, na realidade, não sofrer a limitação do teto constitucionalmente instituído, em violação aos princípios da proporcionalidade, moralidade e impessoalidade.

Por fim, considerando que o projeto de lei é de autoria da Câmara de Vereadores, o que presume a boa-fé dos eventuais beneficiários (secretários) e que não houve a concessão de medida liminar, a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar, de modo que entendo presentes os requisitos do art. 27 da Lei n. 9.868/99, e a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento, aplicando-se para tanto o efeito *ex nunc*.

Ressalto que, nesta mesma assentada, julgou-se procedente a ADI de n. 0800097-41.2024.8.22.0000, em que foi atribuído efeito *ex-tunc* justamente porque a norma impugnada, naquele caso, é de autoria do próprio beneficiário, o que difere do caso dos autos, cuja autoria foi da mesa diretora do parlamento municipal.

Pelo exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade material das Leis nº 2.788/2021, em relação ao artigo 3º, § 2º e 3º, e artigo 4º, X, bem como do art.1º da Lei n. 2.923/2022, ambas do município de Porto Velho, com efeito *ex nunc*.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

O Procurador-Geral de Justiça propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei n. 2.788, de 28 de janeiro de 2021, com redação dada pela Lei n. 2.923, de 14 de abril de 2022, que majorou os subsídios dos Secretários Municipais em aproximadamente 20% e dos Secretários Municipais Adjuntos em aproximadamente 64% para a Legislatura de 2021 a 2024, por inobservância aos artigos 1º, *caput*, 11, *caput*, 110, §1º, e 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Rondônia e aos artigos 29, incisos V; 37, *caput*, 168, §1º, inciso I, e 169, *caput* e §1º, todos da Constituição da República.



De sua vez, o relator votou julgando procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade material das Leis n. 2.788/2021, em relação ao artigo 3º, § 2º e 3º, e artigo 4º, X, bem como do art.1º da Lei n. 2.923/2022, ambas do município de Porto Velho, aplicando efeitos *ex nunc*, assim expresso na Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reajuste da remuneração de Secretários Municipais. Regra da anterioridade de legislatura. Violação aos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal e artigo 110, §1º da Constituição Estadual. Vício de inconstitucionalidade material. Procedência. Aplicação de efeitos ex tunc.

Reconhece-se a inconstitucionalidade material da norma Municipal que reajusta remuneração de agentes políticos municipais para mesma legislatura, diante da violação ao princípio da anterioridade.

As verbas apresentadas na lei têm natureza remuneratória, e o aumento do vencimento sob a nomenclatura de gratificação, com previsão expressa de exclusão do teto remuneratório, visa na realidade não sofrer a limitação do teto constitucionalmente instituído, em violação aos princípios da proporcionalidade, moralidade e impessoalidade.

Aplicação da inconstitucionalidade com reconhecimento de efeitos retroativos ou ex tunc, sendo vencida a proposta do relator neste ponto.

De fato, há inconstitucionalidade na norma, conforme apontado pelo relator, no entanto, data vênua, quanto aos efeitos, deve ser aplicado o efeito *ex tunc*.

Diante da literatura jurídica, colhida tanto na doutrina quanto nos precedentes dos julgados dos tribunais superiores, no caso não há modulação dos efeitos decorrentes, se decretada a inconstitucionalidade. É que não ocorrem os pressupostos inseridos nos vetores de segurança jurídica ou de excepcional interesse social (Lei 9.868/99, art. 27), para justificar permaneçam os servidores que se beneficiaram com o dinheiro público que perceberam, até mesmo porque não há circunstâncias inerentes à boa fé a serem ressaltados.

De certo que, quando da declaração de inconstitucionalidade de norma, verifica-se sua inaplicabilidade desde a sua origem, de modo que seus efeitos retroagem desde o nascedouro, pelo vício ser congênito à lei (efeitos *ex tunc*). Essa é a regra universal.

A contrario sensu, não se justificaria a decretação de inconstitucionalidade da norma em apreço pelos fundamentos apresentados, visto que, no mundo jurídico, tal decretação não passará de mera formalidade, já que a lei foi criada, publicada e gerou seus efeitos permanentes, embora defeituosa. Se for assim entendido pela corte julgadora, a



declaração de inconstitucionalidade perde sua razão de ser, pois os benefícios gerados pela norma defeituosa permanecerão como se não tivesse existido qualquer defeito jurídico e fosse direito vívido o extraído da norma.

Seria o que certo articulista denominou de “*inconstitucionalidade útil – ou o crime constitucional compensa –*”, se referindo a certas normas, que os governos lançam, em particular sobre exações, impondo tributos, embora cientes que são frontalmente contra a Constituição, mas o fazem para arrecadar e cobrir rombo nos cofres públicos, ficando na espera de uma ação de inconstitucionalidade, no julgamento demorado dos tribunais e, por fim, na restituição mediante os deletérios precatórios longevos e impagáveis.

Ser declarada a norma inconstitucional, só por declarar, não racionaliza a sua utilidade, pois a lei termina por gerar benefícios aos destinatários, apesar de ser algo assim como que espúrio juridicamente falando: tudo permanece como se nada tivesse acontecido de errado na gestão pública e com o dinheiro público.

Segundo a doutrina, jurisprudência e a lei específica, os efeitos dos atos declarados inconstitucionais poderão ser ajustados se ocorrerem circunstância de inegável garantia da segurança jurídica e excepcional interesse público social – modulação dos efeitos, de acordo com o art. 27 da Lei 9.868/1999.

Para efeito da modulação, conforme a lei e os precedentes dos Tribunais Superiores, em especial do Tribunal Constitucional (STF), deve-se entender os significados dos requisitos autorizadores.

Ao verificar os requisitos, *Andrade (2011, p. 270) sustenta que as “razões de segurança jurídica e o excepcional interesse social são conceitos jurídicos indeterminados e que por isso necessitam ser preenchidos, visto que carecem de definição à luz das possibilidades fáticas de cada caso.”*

A segurança jurídica é uma situação de previsibilidade, estabilidade e confiança na relação jurídica criada pelo ato normativo inconstitucional, bem assim o interesse social se destaca na garantia de outros princípios constitucionalmente importantes.

No caso, não se poderá conferir a excepcionalidade prevista nesses institutos, em razão de o administrador público municipal ter desrespeitado princípios basilares constitucionais da administração pública – moralidade, razoabilidade, eficiência e isonomia (art. 37 da CF, c/c o art. 11 da CE/RO) – e, ainda, por serem a segurança jurídica e o interesse social de caráter universal, indeterminado, e na presente ação, está em questão apenas uma categoria de servidores que receberia a gratificação duvidosa – categoria do ápice do poder.

Ainda, anota-se que o foco do interesse público utilizado, para suportar tal modulação, não está de acordo com princípios gerais da administração pública, bem assim com a legislação pertinente da ADI, visto não apresentar uma excepcionalidade.

A lei é inconstitucional desde a sua origem, em razão da subjetividade da iniciativa pelo administrador público, fazendo presumir que está sendo utilizada como manobra para beneficiar determinado número de funcionários públicos.

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem ser analisados não só sobre a boa-fé de quem se beneficiou, mas também a de quem pagou, quem ordenou o pagamento.



Ademais, se for analisar de forma geral, sem se ater às particularidades do caso em questão, percebe-se que modulando os efeitos daqui para frente, far-se-á justamente o que o administrador público municipal poderia ter querido: criar a lei (manifestamente ilegal); pagar com critério de subjetividade (a qualquer um por conveniência – ferindo os princípios da administração pública); esperar que alguém reclame; e se declarar inconstitucional, serão modulados os efeitos e ninguém devolve nada; fica no prejuízo o interesse público – o cidadão, a sociedade.

Vênias às autoridades, pela clareza.

Utilizou-se esse mesmo raciocínio jurídico na Declaração de Voto da ADI 0002565-26.2015.8.22.0000, julgada em 02/04/2018, processo que foi acompanhado pelos membros do Tribunal, no qual se aplicou os efeitos *ex tunc*, para casos que tratam de verbas recebida por servidores públicos. Ementa:

Constitucional, Administrativo e Processo Civil. Alteração legislativa da Lei Impugnada em sede de ADIn. Perda do objeto. Não-ocorrência. Lei Complementar Municipal n. 391/2010 do Município de Porto Velho. Gratificação de Produtividade. Ausência de critérios objetivos para concessão e remuneração. Ofensa à Moralidade, Impessoalidade e Eficiência Pública. Inconstitucionalidade declarada.

A alteração legislativa da norma impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade não implica em perda do objeto, na medida em que, ao vigor, produziu efeitos jurídicos, sindicáveis, portanto, pelo sistema de controle concentrado de constitucionalidade.

Gratificações são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações de serviços ou pessoais não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço público e do servidor. Visam a compensar riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias, tais como trabalhos executados em perigo de vida e saúde, ou no período noturno, ou além do expediente normal da repartição, ou fora da sede, etc. (Hely Lopes Meirelles).

Neste compasso, ofende os postulados da moralidade administrativa, bem como da impessoalidade e eficiência, a instituição, a concessão e a remuneração de gratificação de produtividade sem critérios objetivos, e que se apresentam de forma subjetiva, tornando-se, portanto, materialmente inconstitucionais.



Do mesmo modo, esta Corte decidiu:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Gratificação de produtividade Especial já declarada inconstitucional. Coisa julgada afastada. Norma que não estabelece critérios de aferição. Incorporação como Vantagem Pessoal. Impossibilidade. Irredutibilidade salarial. Tese incabível. Inconstitucionalidade reconhecida em parte.

Não tendo as leis impugnadas sido objeto de exame aprofundado na ADI já julgada, bem como inexistindo debate acerca das mesmas, já que não faziam parte do pedido ou da causa de pedir daquela ação, não há se falar em coisa julgada.

Já tendo sido reconhecida a inconstitucionalidade da norma criadora da gratificação, não há que se falar em direito adquirido ao recebimento da vantagem por ela disciplinada, tampouco em ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos a justificar sua incorporação por meio de lei, uma vez que apenas os vencimentos e proventos constitucionais são irredutíveis.

Ação julgada parcialmente procedente para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 588/15, na parte em que transforma a GPE em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, do artigo 107 da Lei Complementar n. 648/17 e do art. 5º da Lei Complementar n. 528/14, com efeitos ex tunc (TJRO – ADI 0800165-93.2021.8.22.0000, Rel. Juíza Inês Moreira da Costa, J. 05/07/2021) – grifos nossos.

Ainda, levando-se em conta o efeito *ex tunc*, a questão em análise tratará da devolução dos valores recebidos pelos servidores do município em razão de receberem verbas decorrentes de lei que ora se declara inconstitucional. Não podendo ser utilizado o critério da segurança jurídica bem assim o da boa-fé objetiva dos servidores públicos (que preceituam que os direitos foram obtidos de boa-fé e na expectativa de que fossem legitimamente usufruídos).

Considerando que o pagamento foi realizado consubstanciado em norma defeituosa, advinda de ato da administração pública do município de Porto Velho/RO, necessário o ressarcimento do dinheiro da fazenda despendido sem a adequada relação jurídica, o que foi um golpe no princípio da legalidade. Isso porque, de fato, em se tratando de devoluções de valores pagos a servidores indevidamente, deverão ser observados outros critérios que não só dizem respeito à boa-fé.

Sobre a temática, há jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que somente é cabível a inexistência do valor pago quando o recebimento indevido



derivar de erro escusável de interpretação ou má aplicação da lei. Deve haver dúvida escusável sobre a interpretação, validade ou existência da norma infringida. Não é o caso dos autos, já que a referida norma em questão está sendo declarada inconstitucional ante a clareza da ofensa ao sistema constitucional do país, com o que os tribunais já vêm acenando faz tempo.

No caso, o que ocorreu não foi desvio na interpretação da lei; ocorreu uma operação no lançamento dos pagamentos decorrentes de uma norma ilegítima visível a qualquer um olhar jurídico.

Portanto, demonstra-se adequada a aplicação dos efeitos da regra geral, qual seja, *ab ovo*.

Como verificada a inconstitucionalidade da norma que sustenta o pleito, bem assim a aplicação do efeito *ex tunc* à questão, a devolução dos valores recebidos indevidamente é medida que se impõe.

A forma de restituição deverá ser conforme dispuser a legislação específica do servidor público municipal respectivo.

Ante o exposto, voto pela declaração de inconstitucionalidade da respectiva lei. Considerando que o vício é congênito da lei, imprime-se ao julgado o efeito geral posto na Constituição Federal, ou seja, efeito *ex tunc*.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Acompanho o voto do eminente relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

A preocupação do desembargador Sansão Saldanha é importante, mas, é com base nessa preocupação, que a primeira ação foi julgada com efeito *ex tunc*, porque o autor da lei foi o próprio beneficiário. Por mais que a gente saiba que os secretariados, também, articulam nos bastidores para que o projeto de lei se desenvolva, mas a autoria do projeto de lei é do chefe do Poder Executivo.



De forma que abre a necessidade da prova da má-fé, que não é cabível no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

No caso, o Ministério Público deve entrar com a ação necessária para fins de apurar eventual má-fé e buscar o ressarcimento.

Então, com base nesses fundamentos, acompanho o voto do eminente relator, com a vênia da divergência.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Presidente, pelos mesmos fundamentos apresentados pelo desembargador Isaias, eu voto com a divergência com todas as vênias à relatoria. Pelo seguinte motivo, nós não podemos nos limitar que os efeitos *ex tunc*, *ex nunc*, sejam só e apenas com relação à devolução ou não dos valores recebidos. Os efeitos da norma são vários, por isso que a constituição quando fala ação declaratória de inconstitucionalidade, fala dos efeitos *ex tunc*, é que ela deixa de existir para todos os efeitos, inclusive sobre essa questão de pagamento.

Sobre essa questão, como disse o Des. Isaías, numa outra ação, a cobrança da administração de eventual restituição, mas a meu ver nesse caso os servidores estariam amparados porque o supremo já tem uma repercussão geral com Tema 425, que diz que quando haja boa fé ele está isento de restituição de valores. Aí seria nesse momento que se aplicaria essa questão que se devolve ou não. Mas para nós ao declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, temos que analisar os efeitos de um todo de uma norma.

E aí acho que o Des. Sansão está correto, peço vênias à relatoria para acompanhá-lo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ



Presidente, considerando toda a manifestação tenho que considerar o seguinte: primeiro que em o Tribunal declarando os seus efeitos como *ex tunc*, a declaração de inconstitucionalidade retroage para todos os efeitos. Mas se declarar com efeitos a partir de então, ou seja, *ex nunc*, por obvio já estar-se-á inibindo a possibilidade de eventuais cobranças ou eventuais repetições de indébito pelos legitimados, porque o próprio Tribunal já deu os efeitos a partir de agora, preservando todos os efeitos da modulação, preservando todos os efeitos da lei antes da sua declaração de inconstitucionalidade.

Regra geral, os efeitos são sempre *ex tunc*, salvo excepcionalidades. Se eventualmente haverá ou não repercussão ou discussão relativamente a débitos, dependerá, por óbvio, em os legitimados proporem, se entenderem que houve má-fé na legislatura ou por parte da administração proporem as respectivas cobranças.

Então, com essas considerações, pedindo vênia, voto para que se conceda o efeito *ex tunc* à declaração de inconstitucionalidade, acompanhando nesses termos o voto, e, com essas minhas considerações, o voto também do Des. Sansão Saldanha.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Também peço vênia ao eminente relator para acompanhar a divergência.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Pedindo vênia à divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Acompanho a divergência para conferir efeito *ex tunc* à declaração de inconstitucionalidade.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Com a vênia do eminente relator, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Sansão Saldanha.



DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Com a divergência.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Também acompanho a divergência.

JUIZ SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA

Com o relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho o relator, pedindo vênua à divergência.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Com a devida vênua do relator, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Acompanho o relator.



EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reajuste da remuneração de Secretários Municipais. Regra da anterioridade de legislatura. Violação aos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal e artigo 110, §1º, da Constituição Estadual. Vício de inconstitucionalidade material. Procedência. Aplicação de efeitos *ex tunc*.

Reconhece-se a inconstitucionalidade material da norma Municipal que reajusta remuneração de agentes políticos municipais para mesma legislatura, diante da violação ao princípio da anterioridade.

As verbas apresentadas na lei têm natureza remuneratória, e o aumento do vencimento sob a nomenclatura de gratificação, com previsão expressa de exclusão do teto remuneratório, visa, na realidade, não sofrer a limitação do teto constitucionalmente instituído, em violação aos princípios da proporcionalidade, moralidade e impessoalidade.

Aplicação da inconstitucionalidade com reconhecimento de efeitos retroativos ou *ex tunc*, sendo vencida a proposta do relator neste ponto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, INDEFERIDO O PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO FEITO, À UNANIMIDADE. NO MÉRITO, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE À UNANIMIDADE. SENDO OS EFEITOS MODULADOS EX TUNC NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA, POR MAIORIA. VENCIDOS PARCIALMENTE, COM RELAÇÃO A MODULAÇÃO DOS EFEITOS, OS DESEMBARGADORES DANIEL RIBEIRO LAGOS, ISAIAS FONSECA MORAES, OSNY CLARO DE OLIVEIRA, ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA, MIGUEL MONICO NETO, O RELATOR E, AINDA O JUIZ SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA

Porto Velho, 06 de Maio de 2024

Relator Des. Alexandre Miguel

RELATOR

