



INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS
0023721-67.2017.8.16.0000

SUSCITANTE: ESTADO DO PARANÁ.

RELATOR: DESEMBARGADOR ARQUELAU ARAUJO RIBAS

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. ART. 33 DA LEI ESTADUAL Nº 18.907/2016, QUE ADIOU A DATA-BASE PARA A IMPLANTAÇÃO DA REVISÃO GERAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS DO PARANÁ, NO ANO DE 2017. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADO. VIOLAÇÃO À GARANTIA DO DIREITO ADQUIRIDO (ART. 5º, XXXVI, CF) E À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS (ART. 37, XV, DA CF). ACRÉSCIMO PATRIMONIAL DECORRENTE DA REVISÃO GERAL CONCEDIDA AOS SERVIDORES NOS MOLDES DO ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 18.493/2015. APLICAÇÃO DA *RATIO DECIDENDI* DELINEADA NO JULGAMENTO DA ADI Nº 4013/STF. IMPLEMENTO DE REAJUSTE SUJEITO A TERMO, O QUAL NÃO SUSPENDE A AQUISIÇÃO DO DIREITO, MAS APENAS SEU EXERCÍCIO (ART. 6º, LINDB C/C ART. 131 DO CÓDIGO CIVIL). ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO INCORPORADO AO PATRIMÔNIO DOS SERVIDORES NA DATA DE PUBLICAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 18.493/2015, EM 25 DE JUNHO DE 2015. PROCRASTINAÇÃO INDEFINIDA DO IMPLEMENTO DO DIREITO AO REAJUSTE. AUSÊNCIA DE AÇÕES ESTATAIS ESPECÍFICAS E CONCRETAS NO SENTIDO DE PROMOVER PLANEJAMENTO PROPÍCIO PARA O PAGAMENTO DOS VALORES SOBRESTADOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PLAUSÍVEIS PARA A POSTERGAÇÃO DO IMPLEMENTO DO DIREITO (RE Nº 843.112 E 565.089) DIANTE DA INOBSERVÂNCIA DAS MEDIDAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS PARA A REDUÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL E REEQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (ART. 169, §§ 3º e 4º), NOTADAMENTE A REDUÇÃO, EM PELO MENOS 20%, DAS DESPESAS COM CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA. ADVENTO DA LEI ESTADUAL Nº 19.912/2019 QUE NÃO RESULTA NA IMPLANTAÇÃO DA REVISÃO GERAL PREVISTA NO ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 18.493/2015. PRECEDENTES FIRMADOS NOS RE Nº 565.089, 843.112 E 905.357 E NAS ADI Nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 QUE NÃO SE APLICAM AO CASO VERTENTE (ART. 489, §1º, VI, DO CPC). INCIDENTE ACOLHIDO PARA FIXAR A SEGUINTE TESE: *"O ART. 33 DA LEI ESTADUAL Nº 18.907/2016 E NORMATIVOS POSTERIORES, QUE POSTERGARAM INDEFINIDAMENTE O IMPLEMENTO DA REVISÃO GERAL PREVISTA NO ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 18.493/2015, SÃO INCONSTITUCIONAIS POR OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO (ART. 5º,*



XXXVI, DA CF) E À GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS (ART. 37, XV, DA CF)“.

MANDADOS DE SEGURANÇA ORIGINÁRIOS, AFETADOS AO IRDR. IMPETRAÇÃO EM FACE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ. ART. 33 DA LEI ESTADUAL Nº 18.907/2016, QUE ADIOU A DATA-BASE PARA A IMPLANTAÇÃO DA REVISÃO GERAL DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS DO PARANÁ, NO ANO DE 2017. PREFACIAL DE EXTINÇÃO DO WRIT. NÃO ACOLHIMENTO. IMPETRAÇÃO VOLTADA CONTRA OS EFEITOS CONCRETOS DECORRENTES DO ATO ATACADO, CUJA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SE PRETENDE INCIDENTALMENTE. ORIENTAÇÃO DO STJ. APLICAÇÃO DA TESE FIRMADA NO IRDR. CONCESSÃO DA ORDEM PARA ASSEGURAR O INTEGRAL CUMPRIMENTO DO ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 18.493/2015. SEGURANÇA CONCEDIDA.

VISTOS e relatados estes autos de Incidente de resolução de demandas repetitivas nº 0023721-67.2017.8.16.0000, em que figura como suscitante o ESTADO DO PARANÁ.

RELATÓRIO

1. Trata-se de incidente de resolução de demandas repetitivas deflagrado a requerimento do Estado do Paraná, tendo em vista a existência de diversas demandas em trâmite no primeiro grau – além de dois mandados de segurança aforados neste Tribunal de Justiça (MS nº 0044150-89.2016.8.16.0000 e 0002787-88.2017.8.16.0000) – nos quais se postula a declaração de inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016, norma que prevê o adiamento das datas-bases da revisão geral dos servidores públicos do Estado do Paraná estabelecidas para o exercício de 2017 (fls. 1/16, mov. 1.2).

1.1. Aduziu o suscitante, em apertada síntese: **a)** a edição da Lei Estadual nº 18.907/2016 deveu-se à alteração radical do cenário econômico e financeiro; **b)** nesse cenário, houve o ajuizamento de diversas ações judiciais pelos servidores públicos objetivando a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 33 da Lei nº 18.907/2016 e a consequente implantação da revisão geral em suas datas-bases originais (1º de janeiro e 1º maio de 2017); **c)** por ocasião do pedido de instauração deste incidente, já constavam 618 (seiscentos e dezoito) processos cadastrados no sistema da Procuradoria-Geral do Estado; **d)** em razão dos créditos hipoteticamente devidos a cada servidor, a competência para processamento e julgamento dessas demandas caberia aos Juizados Especiais; **e)** a temática aqui discutida abarca três questões exclusivamente de direito, quais sejam: "o artigo 33 da Lei 18907/2016 viola o art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal (cláusula do direito adquirido); - o art. 33 da Lei 18907/2016 viola o art. 37, X da Constituição Federal (cláusula de revisão geral); - o art. 33 da Lei 18907/2016 viola o art. 37, XV da Constituição Federal (cláusula da irredutibilidade salarial)"; **f)** por meio deste incidente, o suscitante almeja ver reconhecido que **o "art. 33 da Lei 18.907/2016 é constitucional, não violando as cláusulas do direito adquirido, da revisão geral, nem da irredutibilidade salarial"**; **g)** estão presentes, na espécie, os requisitos para a instauração do IRDR (art. 976 do CPC), a saber, a efetiva repetição de processos, questão unicamente de direito e risco efetivo e grave de violação à isonomia e à segurança jurídica dos servidores civis e militares paranaenses, mormente entre aqueles que ajuizaram demandas para ver reconhecido o direito à implantação do reajuste e aqueles que não o fizeram; **h)** com pertinência ao mérito, a norma em questão não vulnera as cláusulas do direito adquirido, da irredutibilidade salarial e da revisão geral (arts. 5º, inciso XXXVI, 37, inciso X e XV, da CF/88); **i)** houve alteração substancial do panorama econômico projetado à época da previsão da



revisão geral (art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015), bem como modificação do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no que tange ao cômputo de gastos com pessoal; **j**) o adiamento da data-base não repercute na **existência do direito**, mas apenas em sua **exigibilidade**, visto que o artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 "*subordina a exigibilidade do direito a dois eventos futuros e certos: o pagamento das promoções e das progressões, bem ainda a disponibilidade orçamentária e financeira*"; **l**) a argumentação tecida na exordial está lastreada num entendimento equivocado do acórdão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.013/TO; **m**) a revisão geral não consiste num direito absoluto, notadamente num cenário de grave crise econômica; **n**) existem duas ações diretas em tramitação, que têm por objeto a constitucionalidade do artigo **33 da Lei Estadual nº 18.907/2016** (a ADI nº 5.641, no Supremo Tribunal Federal e a **ADI nº 1.623.641-2, neste Sodalício**).

1.2. Em sessão realizada em 19 de fevereiro de 2018, este Órgão Especial, por unanimidade de votos, admitiu o incidente e determinou a suspensão das demais ações individuais e coletivas relativas ao tema (fls. 3/28, mov. 1.18), procedendo-se, em seguida, à comunicação da admissão do incidente a todos os magistrados do Estado do Paraná (mov. 1.19).

1.3. Em atendimento à determinação contida no acórdão deste Colegiado, apensaram-se a estes autos os Mandados de Segurança de nº 0044150-89.2016.8.16.0000 e 0002787-88.2017.8.16.0000, como representativos da controvérsia (mov. 1.20).

1.4. A Associação Rodoviária do Paraná, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES – SINDICATO NACIONAL) e o Sindicato das Classes Policiais Civas do Estado do Paraná (SINCLAPOL) requereram o ingresso no feito na qualidade de interessadas, providência que foi atendida na decisão de fls. 2/9, mov. 1.33.

1.5. Em pronunciamento de mov. 1.32, a Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se pela inconstitucionalidade do art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016, por importar em ofensa ao direito adquirido pelos servidores e irredutibilidade de seus vencimentos (art. 5º, inciso XXXVI e 37, incisos X e XV, da Constituição Federal). Propugnou, em síntese, que: **a**) não se justifica a suspensão do IRDR em razão da decisão monocrática prolatada no Recurso Extraordinário nº 905.357, pois a matéria lá debatida diz respeito "*à existência ou não de direito subjetivo à revisão geral da remuneração dos servidores públicos, em situação em que a Lei de Diretrizes Orçamentárias assim dispõe, sem, contudo, haver correspondência na Lei Orçamentária respectiva*", **ao passo que** a controvérsia neste incidente **gravita em torno do adiamento da data-base da revisão geral do ano de 2017**, estatuída pela Lei Estadual nº 18.493/2015; **b**) a postergação das datas-bases para implantação da revisão geral dos servidores – para momento subsequente à implementação de **todas as promoções e progressões** devidas e à comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira – caracteriza "*evidente supressão de direitos e não mero adiamento da data-base de revisão, uma vez que os servidores públicos civis e militares adquiriram o direito à incorporação dos valores relativos à revisão geral anual do período compreendido entre janeiro de 2016 a dezembro de 2016, a ser pago a partir de janeiro de 2017*"; **c**) o acréscimo remuneratório concedido aos servidores estaduais civis e militares do Poder Executivo entrou em vigor na data da publicação da Lei Estadual nº 18.493/2015, a saber, 25/06/2015, de modo que existe direito adquirido à percepção de tais valores, os quais já se encontram incorporados ao patrimônio jurídico dos servidores (art. 131 do Código Civil); e **d**) "*a disposição contida na Lei Estadual nº 18.907/2016 suspendendo a aplicabilidade e os efeitos do art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015, atrelando o pagamento à data do adimplemento das progressões e promoções, ofende o direito adquirido dos servidores e a irredutibilidade de seus vencimentos, configurando violação aos arts. 5º, inciso XXXVI e 37, incisos X e XV, todas da Constituição Federal*".



1.6. Após a expedição de edital para oportunizar a manifestação de eventuais interessados, consoante determinado às fls. 2/9, mov. 1.33, o Sindicato dos Servidores do Detran do Paraná (SINDETRAN) (fls. 2/4, mov. 1.45) e o Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná – SENGE/PR (fls. 2/4, mov. 1.47) pleitearam sua habilitação no feito.

1.7. A Associação de Defesa dos Policiais Militares Ativos, Inativos e Pensionistas (AMAI) postulou a concessão de tutela de urgência almejando o reconhecimento imediato da inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 (mov. 1.40). Oportunizada a manifestação do Estado do Paraná e da Procuradoria-Geral da Justiça (movs. 1.49, 1.52 e 1.53), o Relator originário deixou de conhecer do pedido diante de seu *"evidente descabimento no âmbito procedimental do incidente de resolução de demandas repetitivas, voltado a resolver questão de direito a ser replicada em todos os demais processos envolvendo idêntico ponto"* (fls. 2/7, mov. 1.54).

1.8. Na sequência, o Sindicato das Classes Policiais Cíveis do Estado do Paraná (SINCLAPOL) veio ao feito, na qualidade de representante da categoria, ocasião em que trouxe cópia da petição inicial da Ação de Cobrança nº 0002436-06.2017.8.16.0004, proposta em face do Estado do Paraná visando à declaração incidental da inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016. Na oportunidade, a entidade ratificou o inteiro teor daquela peça inaugural, *"pugnando pela procedência de seu pedido através do julgamento deste incidente, aplicando-se a sua tese jurídica a todos os processos individuais ou coletivos em caráter erga omnes, conforme dispõe o art. 985 e ss. do CPC"* (mov. 1.48).

1.9. Em petítório de mov. 1.51, a Associação Rodoviária do Paraná pleiteou: **a)** o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 32 e 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016; **b)** a declaração da obrigatoriedade de o Estado do Paraná implementar o reajuste previsto na Lei Estadual nº 18.493/2015, *"nas datas e formas previstas em seus artigos 2º (ano de 2016) e 3º (ano de 2017); c)* o reconhecimento da responsabilidade objetiva do Estado do Paraná (art. 37, §6º, da CF), relativamente à não concessão da revisão geral anual; **d)** a condenação do Estado *"ao pagamento da diferença entre a remuneração efetivamente percebida, inclusive 13º salário e adicional de férias, e o que [os servidores] teriam recebido se tivesse sido aplicado o índice legalmente previsto, no caso o IPCA, nas datas-bases de 2016 e 2017, incorporando-se os índices nos anos subsequentes, até o julgamento da ação ou até que o Estado cumpra o disposto no art. 37, X, da CF (...)"*; **e)** a indenização dos prejuízos sofridos pelos servidores públicos *"durante todo o lapso temporal que perdurar a não concessão do reajuste da remuneração (...)"*; e **f)** o reajuste das remunerações, com o percentual expresso pelo IPCA, *"relativamente aos meses de janeiro a dezembro de 2015, janeiro a dezembro de 2016, e janeiro a abril de 2017, conforme previsto na Lei 18.493/15, para o fim de se evitar que os prejuízos que sofreram até agora continuem se perpetuando no tempo (...)"*.

1.10. O Estado do Paraná reiterou o contido na peça preambular do incidente *"no sentido de que seja fixada tese jurídica pela constitucionalidade do art. 33, da Lei 18.907/2016, por não violar as cláusulas do direito adquirido, da revisão geral e da irredutibilidade salarial"* (fls. 12/14, mov. 1.53).

1.11. Por meio da decisão de fls. 2/4, mov. 1.61, ante o escoamento do prazo de suspensão das ações judiciais referido no artigo 980, *caput*, do CPC, o Relator originário determinou a prorrogação do citado prazo por mais 06 (seis) meses. Na ocasião, *"a fim de verificar se o Sindicato dos Servidores do Detran do Paraná (SINDETRAN) e o Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (SENGE)*



ostentam representatividade adequada à intervenção no feito", também se determinou a intimação das aludidas entidades para que apresentassem cópia dos respectivos estatutos, providência que foi cumprida às fls. 2/4, mov. 1.61.

1.12. Em novo pronunciamento (fls. 3/11, mov. 1.67), o *parquet* corroborou seu posicionamento no sentido da inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016.

1.13. Após inclusão do feito em pauta para julgamento, em razão da superveniência de fato novo, o Relator originário averbou seu impedimento para relatar o feito (fl. 1, mov. 1.78).

1.14. Em petítório de fls. 3/4, mov. 1.78, o Estado do Paraná pleiteou a suspensão do IRDR, pelo prazo de 90 (noventa) dias, a fim de se aguardar o trâmite de projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, visando à solução negociada entre o Estado e as diversas categorias de servidores públicos (Substitutivo Geral ao Projeto de Lei nº 522/2019 - Mensagem nº 27/2019 - que estabelece as condições para implementação da revisão geral concedida pela Lei nº 18.493, de 25 de junho de 2015).

1.15. Sorteado como Relator o e. Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, este averbou seu impedimento conforme as razões expostas na decisão de fls. 2/3, mov. 1.81.

1.16. Após novo sorteio, vieram-me conclusos.

1.17. Por meio da decisão monocrática de mov. 39.1, julgou-se prejudicado o pleito do Estado do Paraná de suspensão do IRDR em razão da superveniência da apresentação do Substitutivo Geral ao Projeto de Lei nº 522/2019, "*na medida em que a aludida proposição legislativa já foi aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governador do Estado do Paraná, convertendo-se na Lei Estadual nº 19.912/2019, publicada em 30/08/2019*". Na ocasião, oportunizou-se ainda a manifestação dos interessados acerca do petítório e documentos apresentados pelo Estado do Paraná, assim como a respeito da novel alteração legislativa (Lei Estadual nº 19.912/2019). Por derradeiro, ante o decurso do prazo de suspensão das ações judiciais estipulado na decisão de mov. 1.61 (fls. 2/4), houve a prorrogação do citado prazo por mais 06 (seis) meses nos moldes do art. 980, parágrafo único, do CPC.

1.18. Em seguida, acolhendo-se o pronunciamento ministerial, determinou-se a suspensão do feito, pelo prazo de 30 (trinta) dias, com o intuito de aguardar-se a publicação do **acórdão prolatado no RE nº 565.089**, haja vista a possível repercussão do quanto decidido naquele recurso no julgamento deste incidente (mov. 82.1).

1.19. Mediante a decisão de mov. 105.1, admitiu-se o ingresso, na condição de *amicus curiae*, do Sindicato dos Peritos Oficiais e Auxiliares do Paraná (SINPOAPAR), entidade representativa da categoria de servidores estaduais que prestam serviços no âmbito da Polícia Científica do Paraná. Na ocasião, determinou-se também: **a)** a suspensão do incidente por mais 30 (trinta) dias a fim de aguardar a publicação do acórdão proferido no RE nº 565.089, tendo em vista a possível repercussão da *ratio decidendi* ali delineada no deslinde da controvérsia debatida nestes autos; e **b)** a prorrogação do prazo de suspensão das ações



judiciais estipulado no *decisum* de mov. 39.1, por mais 6 (seis) meses (art. 980, parágrafo único, do CPC), por força da inviabilidade de prosseguimento imediato no julgamento do incidente, da necessidade de complementar a instrução do feito, bem como de garantir o amplo exercício dos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa.

1.20. O Sindicato dos Peritos Oficiais e Auxiliares do Estado do Paraná (SINPOAPAR) e o Sindicato das Classes Policiais do Estado do Paraná (SINCLAPOL) requereram a retomada do trâmite processual diante da publicação do acórdão proferido no RE nº 565.089 (movs. 137.1 e 143.1).

1.21. A Divisão do Órgão Especial expediu certidão atestando que "*houve a publicação do acórdão do RE nº 565.089/SP, conforme documento anexo, [e que os referidos autos] encontram-se conclusos com o Ministro Relator*" (mov. 141.1). Juntou-se a íntegra daquela decisão colegiada (mov. 141.2).

1.22 Determinou-se a intimação das partes e interessados neste incidente para manifestação acerca do teor do acórdão proferido no RE nº 565.089 (mov. 141.2), bem como a abertura de vista à Procuradoria-Geral de Justiça para eventual complementação do pronunciamento exarado no mov. 79.1. Na ocasião, ante o iminente escoamento do prazo de suspensão das ações judiciais assinalado na decisão de mov. 105.1, também houve a prorrogação do citado prazo por mais 06 (seis) meses, a contar de 07/10/2020 (art. 980, parágrafo único, do Código de Processo Civil), com a subsequente comunicação a todos os Magistrados do Estado do Paraná (mov. 154).

1.23. O Sindicato dos Servidores do Departamento de Trânsito no Estado do Paraná (SINDETRAN/PR), o Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (SINGE-PR), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e o Sindicato das Classes Policiais Cíveis do Estado do Paraná - SINCLAPOL lançaram manifestação nos autos, propugnando que o quanto decidido no RE nº 565.089 não repercute nos fundamentos e pedidos formulados no bojo deste IRDR, porquanto "*no RE nº 565.089 se firmou entendimento de que 'o direito à revisão geral está condicionado pelas circunstâncias concretas de cada período', ou seja, a previsão orçamentária e disponibilidade financeira para a quitação do reajuste geral deve ser o da época. Por outras palavras, no caso discutido neste IRDR, como não houve o pagamento no momento correto (Lei nº 18.493/2015), os valores continuam em atraso e, em respeito ao direito adquirido, devem ser pagos devidamente atualizados e com juros moratórios*" (mov. 166.1 e 168.1).

1.24. Em sentido semelhante, a Associação Rodoviária do Paraná pronunciou-se no sentido de que os temas versados neste incidente são substancialmente diversos daqueles discutidos no RE 565.089 (mov. 169.1).

1.25. Por sua vez, a Associação dos Policiais Militares Ativos, Inativos e Pensionistas do Estado do Paraná aduziu que "*nem mesmo a tese jurídica fixada no julgamento do STF do RE 565089 pode ser utilizada para justificar o inadimplemento estatal, pois na ação que tramita perante a Suprema Corte, a controvérsia se deu em razão da inércia do Poder Público em encaminhar o projeto de revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos, ao passo que neste IRDR se discute a ilegalidade perpetrada pelo Estado do Paraná em condicionar e não cumprir as determinações da lei que previu índices de reposição salarial dos servidores do poder executivo.*" (mov. 170.1).



1.26. Indeferiu-se o pleito de ingresso da Associação Brasileira de Medicina Legal e Perícias Médicas, Regional do Paraná (ABMLPM) (mov. 157.1), tendo em vista a ausência dos pressupostos do art. 138 do CPC, bem como a necessidade de concluir a instrução processual (mov. 175.1).

1.27. Finalmente, abriu-se nova vista à Procuradoria-Geral de Justiça, para fins de complementação dos pronunciamentos anteriores, em especial no que tange às repercussões do quanto decidido no RE nº 565.089 no julgamento deste incidente. Pontuou que: **a)** diante do novel entendimento do STF, restou superado seu posicionamento anterior quanto à obrigatoriedade da revisão geral anual (art. 37, X, da CF); **b)** o Pretório Excelso passou a entender que não decorre da citada norma constitucional um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente à inflação apurada no período; **c)** o conteúdo normativo do preceito cinge-se a impor ao Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo; **d)** a hipótese em epígrafe é distinta daquela analisada pelo STF, porquanto aqui não se discute a existência ou não de direito subjetivo à revisão geral anual (isto é, o dever de o Executivo encaminhar o respectivo projeto de lei à Casa Legislativa), **mas o pagamento de revisão já concedida por lei anterior (Lei Estadual nº 18.493/2015)**, direito este que acabou por ser suprimido por lei posterior (Lei nº 18.907/2016); **e)** o adiamento da data-base tal como efetuado por esse último diploma legal ofendeu o direito adquirido dos servidores, violando o art. 5º, inciso XXXVI, da CF. Ao final, opinou "*no sentido da fixação da tese quanto à inconstitucionalidade do art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016, uma vez que implica ofensa ao direito adquirido pelos servidores, configurando clara violação ao art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal*" (mov. 190.1).

1.28. Ultimada a instrução processual, determinou-se a inclusão do feito em sessão virtual deste Colendo Órgão Especial (mov. 205).

1.29. Tendo em vista o pleito de sustentação oral formulado no mov. 219, o presente incidente foi retirado da pauta virtual para subsequente inclusão em sessão de julgamento por videoconferência.

1.30. Na sequência, sobrevieram aos autos pedidos de habilitação como *amici curiae* apresentados pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA NO PARANÁ (APP-SINDICATO), SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIIS DO ESTADO DO PARANÁ (SINDARSPEN) e pela ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ (ADEPOL/PR) (movs. 246.1, 247.1 e 248.1).

1.31. Finalmente, o Estado do Paraná suscitou a superveniência de **dois precedentes vinculantes do Pretório Excelso**, que teriam o condão de interferir no julgamento de mérito deste IRDR, quais sejam, a decisão proferida no RE 843.112, em setembro de 2020, e aquela prolatada nas ADIs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, em março de 2021. Segundo aduz, no RE 843.112, o STF decidiu que "*[a] revisão geral anual, estabelecida pelo artigo 37, X, da CRFB, deve ser interpretada em conjunto com os demais dispositivos constitucionais e os julgados antecedentes desta Corte*", bem como que "*[a] definição do índice cabe aos poderes políticos, em consonância com outras limitações constitucionais, máxime por prestigiar a expertise técnica desses poderes em gerir os cofres públicos e o funcionalismo estatal*" (mov. 250.1). Diante disso, requereu: "*a) a expressa consideração dos precedentes vinculantes (RE 905.357/RR; RE 565.089/SP e RE 843.112/SP e ADIs n. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525), nos termos do art. 927, incisos I e III, do CPC; b) a intimação das partes e do Ministério Público para que, querendo, manifestem-se, nos termos do art. 10 do CPC; c) após a oitiva, a inclusão do feito em pauta presencial/on line; d) o acolhimento do presente IRDR para fixar a*



tese jurídica pleiteada na peça vestibular, considerados os precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal". Juntou documentos (movs. 250.2 a 250.7).

1.32. Mediante a decisão de mov. 25.1., **(i)** determinou-se a regularização da representação processual relativamente ao SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE LONDRINA E REGIÃO (SINDIPOL); **(ii)** admitiu-se o ingresso no feito do SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA NO PARANÁ (APP-SINDICATO), SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIIS DO ESTADO DO PARANÁ (SINDARSPEN) e da ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ (ADEPOL/PR) na qualidade de legitimados extraordinários para a tutela dos direitos dos servidores por ele representados, com a ressalva de que essas entidades receberiam o feito no estágio em que se encontra; **(iii)** diante do escoamento do prazo de suspensão das ações judiciais, determinou-se a prorrogação do citado prazo por mais 4 (quatro) meses na forma do art. 980, parágrafo único, do CPC; e **(iv)** determinou-se a notificação das partes dos processos originários e dos interessados para manifestação sobre o petítório e documentos apresentados pelo Estado do Paraná.

1.33. O SINDICATO DOS SERVIDORES DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO NO ESTADO DO PARANÁ (SINDETRAN/PR), SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO PARANÁ (SENGE-PR) e SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES – SN) propugnaram a inaplicabilidade, no caso vertente, das teses fixadas nos Recursos Extraordinários nº 565.089, 905.357 e 843.112 e das *ratione decidendi* delineadas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, porquanto: **a)** "o RE nº 843.112 [...] sequer tem relação com o objeto deste IRDR, pois, os servidores públicos não pretendem a promoção de nova revisão, mas, o cumprimento de legislação que já garantiu o pagamento do reajuste, ilegalmente suspenso"; **b)** também não incidem, *in casu*, os entendimentos estabelecidos no RE nº 565.089 e 905.357, vez que a Lei nº 18.493/2015 entrou em vigor no ano de 2015, momento em que o direito restou incorporado ao patrimônio dos servidores públicos afetados; e **c)** as ADI nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 – relacionadas à conjuntura econômico-financeira decorrente da pandemia da COVID-19 – não guardam pertinência com a questão jurídica destes autos, a qual versa sobre lei que já estava em vigor e já produzia efeitos quando do advento do cenário pandêmico (mov. 294.1).

1.34. A APP-SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA NO PARANÁ manifestou-se no mov. 296.1, aduzindo que: **a)** o entendimento fixado nas ADI nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 – no sentido da constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 – não devem influenciar o julgamento deste incidente, pois o referido dispositivo não proibiu a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos; **b)** esse foi o entendimento sufragado recentemente pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Processo nº 447230/20, em análise de consulta apresentada pelo Município de Campo Bonito/PR; **c)** a referida lei complementar jamais teve como objetivo "apropriar-se de parte das remunerações dos seus servidores através da não recomposição da perda inflacionária, até porque se assim o fizesse seria de uma inconstitucionalidade evidente". Juntou documentos (movs. 296.2 e 296.3).

1.35. A Procuradoria-Geral de Justiça reiterou seu pronunciamento anterior "no sentido da fixação da tese quanto à inconstitucionalidade do art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016, uma vez que implica ofensa ao direito adquirido pelos servidores, configurando clara violação ao art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal". Sustentou que: **a)** a questão enfrentada no RE 843.112 é diversa daquela discutida neste incidente, pois ali se discutia a "(in)existência do dever constitucional de recomposição inflacionária anual da remuneração a servidores públicos, bem como a (im)possibilidade de o Poder Judiciário determinar a revisão", ao passo que, "nos presentes autos, a controvérsia não diz respeito à obrigatoriedade ou não de implementação da revisão geral anual e da legitimidade do Poder Judiciário para suprir a omissão, uma vez que o Poder Executivo já havia reconhecido o direito dos servidores à revisão do ano de 2017, por meio da Lei nº 18.493/2015"; **b)** da mesma forma, o precedente delineado no julgamento das ADI 6.442, ADI 6.447, ADI



6.450 e ADI 6.525 – por meio do qual o STF declarou a constitucionalidade da Lei Complementar nº 173/2020 (“*Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 Covid-19, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências*”) – não repercute no deslinde deste feito, afinal, ao arrolar as medidas proibitivas aos entes, a citada lei complementar expressamente excepciona os reajustes devidos em razão de determinação legal anterior à calamidade pública (artigo 8º, I), em respeito ao direito adquirido dos servidores”; e **c**) não procede a alegação do Estado do Paraná no sentido de que “a Lei Estadual 19.912/2019 implantou parcialmente a revisão geral do art. 3º da Lei 18.493/2015, naquilo que é possível à luz das possibilidades financeiras e econômicas”, isso porque, em despacho exarado em 08/01/2021, o Governador do Estado “afastou a aplicação do art. 1º, II, da Lei Estadual nº 19.912/2019, que prevê a revisão geral anual aos servidores estaduais (estabelecida pelo artigo 3º da Lei 18.493/2015) no percentual de 1,5% em 1º de janeiro de 2021” (mov. 297).

1.36. A Associação dos Policiais Militares Ativos, Inativos e Pensionistas do Estado do Paraná (AMAI) manifestou-se no mov. 299, ocasião em que se reportou às suas manifestações anteriores.

1.37. Da mesma forma, a Associação dos Delegados de Polícia Civil do Estado do Paraná (ADEPOL/PR), o Sindicato dos Peritos Oficiais e Auxiliares do Paraná (SINPOAPAR), o Sindicato dos Policiais Cíveis de Londrina e Região (SINDIPOL) e a Associação Rodoviária do Paraná também aduziram que as teses fixadas no RE 843.112 e nas ADI 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 não se aplicam ao caso em apreço (movs. 301, 302, 303 e 305).

1.38. O SINDIPOL procedeu à regularização da representação processual consoante determinado na decisão de mov. 251.1 (movs. 304.1/304.4).

É o relatório.

FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO:

2.1. Consoante narrado, cuida-se de **incidente de resolução de demandas repetitivas** instaurado a requerimento do Estado do Paraná, com o objetivo de **fixar tese jurídica pela validade do art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016**, tendo em vista a existência de diversas demandas em trâmite no primeiro grau – além de **dois mandados de segurança aforados neste Tribunal de Justiça** (MS nº 0044150-89.2016.8.16.0000 e 0002787-88.2017.8.16.0000) **onde se postula, incidentalmente, a declaração de inconstitucionalidade da disposição legal**, que prevê o **adiamento das datas-bases** da revisão geral da remunerações servidores públicos do Estado do Paraná estabelecidas para o exercício de 2017 (fls. 1/16, mov. 1.2).

2.2. Antes de adentrar no exame detido dos diversos argumentos jurídicos ventilados neste feito – a propósito da (in)constitucionalidade do art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 – **cabe realizar uma breve digressão com o objetivo de expor o cenário fático-jurídico que permeia a controvérsia constitucional** em debate.

2.3. Como é cediço, o art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015 estabeleceu reajuste às carreiras civis e militar nos seguintes termos:



"Art. 3º. **Estabelece o dia 1º de janeiro de 2017 e o dia 1º de maio de 2017**, para a revisão geral anual da referência salarial inicial das tabelas de vencimento básico ou de subsídio, com o conseqüente reflexo nos interníveis e interclasses, respeitada a amplitude salarial e a dinâmica intercargos, às carreiras estatutárias civis e militar do Poder Executivo do Estado do Paraná, em atendimento ao disposto no inciso X do art. 27 da Constituição Estadual.

§ 1º **Para o reajuste de 1º de janeiro de 2017**, a revisão geral a que se refere o caput deste artigo será implantada pelo Poder Executivo, em percentual equivalente ao **IPCA acumulado entre os meses de janeiro de 2016 a dezembro de 2016**.

§ 2º. Fica, ainda, estipulado o **percentual de 1% (um por cento) de adicional de data-base relativo à compensação dos meses não pagos do ano de 2015**.

§ 3º. Para a data-base de **1º de maio de 2017**, a revisão geral a que se refere o caput deste artigo será implantado pelo Poder Executivo, em percentual equivalente ao **IPCA acumulado entre os meses de janeiro de 2017 a abril de 2017**."

2.4. Em 2016, por ocasião do delineamento das diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária do próximo exercício (2017), alegando radical modificação no cenário econômico e financeiro ocorrida desde 2015, **o Estado do Paraná houve por bem**, sob o argumento de preservar a higidez dos cofres públicos, **promover o adiamento das datas-bases da revisão geral dos servidores públicos** do Poder Executivo já previstas para o ano de 2017, impondo, à efetiva implementação, duas condições: **(i)** a implantação e o pagamento de todas as promoções e progressões devidas aos servidores civis e militares; e **(ii)** a comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira.

2.5. O referido adiamento das datas-bases ocorreu por meio da edição do **artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016**, assim redigido:

"Art. 33. Não se aplica e não gera efeitos o disposto no art. 3º da Lei nº 18.493, de 24 de junho de 2015, enquanto não forem implantadas e pagas todas as promoções e progressões devidas aos servidores civis e militares e comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira."

2.6. Por sua vez, **o art. 32 da Lei Estadual nº 18.907/2016 previu a implantação das promoções e progressões para o mês de janeiro de 2017**, ao passo que o **pagamento** parcelado dos valores retroativos devidos dar-se-ia no **mesmo exercício**, *in verbis*:

"Art. 32. As promoções e progressões dos servidores que tenham preenchido todos os requisitos até dezembro de 2016, observadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, serão implantadas no mês de janeiro de 2017, sendo que os pagamentos de atrasados serão efetuados parceladamente no mesmo exercício."



2.7. Nesse contexto, as Informações nº 231/2017 e nº 206/2017 da Coordenação do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda (mov. 1.2, fls. 306/309) prestadas para a Procuradoria-Geral estadual atestam que *"as promoções e progressões dos servidores aludidos no art. 32 da LDO 2017, quais sejam, aqueles que tenham preenchido todos os requisitos até dezembro de 2016, foram implantados no mês de janeiro de 2017"*. Já, o pagamento dos valores atrasados foi divulgado em cronograma com *"previsão de início em junho de 2017 e término em dezembro de 2017"*.

2.8. Nada obstante, em julho de 2017, afirmando *"o compromisso do Estado do Paraná com a responsabilidade fiscal"*, o então Secretário de Estado da Fazenda[1], alega a *"não disponibilidade orçamentária e financeira do Estado do Paraná para arcar com o reajuste previsto no art. 3º, da Lei Estadual nº 18.493/2015, que dispõe sobre a data-base para a revisão geral anual da referência salarial inicial das tabelas de vencimento básico"*. Acrescentou, na ocasião, o atendimento *"ao mandamento constitucional estabelecido no art. 169[2], § 1º, inciso II"*.

2.9. Em decorrência da medida procrastinatória adotada pelo Governo Estadual, servidores públicos e entidades representantes propuseram medidas judiciais em todo o Estado pleiteando a imediata implementação do reajuste previsto na Lei Estadual nº 18.493/2015 nos moldes originais. Apontaram a inconstitucionalidade da normativa, vez que afrontosa às cláusulas do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF), da revisão geral anual (art. 37, X, da CF) e da irredutibilidade salarial (art. 37, XV, da CF). Indicaram como **paradigma** a decisão proclamada pela Corte Suprema na **ADI nº 4013**.

2.10. A questão foi, também, levada à apreciação na via do controle abstrato de constitucionalidade, por meio da **ADI nº 5.641 perante o STF** e da ADI nº 1.623.641-2 perante este Tribunal de Justiça, as quais foram julgadas extintas sem resolução de mérito, respectivamente, em 28/06/2019 e 17/12/2019 (art. 485, VI do CPC[3])[4].

2.11. Visando corroborar a conduta adotada para a garantia de solvência do erário e, de consequência, impedir a cobrança judicial, almeja o ente estatal, no presente incidente de resolução de demandas repetitivas, a **fixação de tese jurídica reconhecendo a validade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016**.

2.12. Perseguindo esse intento, o Estado do Paraná sustenta que o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº **4013/TO**, utilizado como alicerce das afirmações dos servidores públicos, não pode ser ora replicado, pois aqui se discute, em cenário econômico e financeiro diverso, a possibilidade de **modificação dos efeitos financeiros de uma lei** (data-base de implementação de aumento) e não a **revogação do "direito de aumento"** concedido a servidores públicos estaduais em legislação vigente a partir da publicação (novembro/2007), com **efeitos previstos para momento posterior** (janeiro/2008).

2.13. Na ótica do autor, a alteração legislativa não teria prejudicado a **existência do direito**, mas somente sua **exigibilidade, subordinada** a dois eventos futuros e certos (termos): **a)** pagamento de promoções e progressões; e **b)** disponibilidade orçamentária e financeira.



2.14. Por sua vez, **a posição da Corte Suprema** – reconhecendo a violação do direito adquirido e da irredutibilidade salarial, desenvolvida a partir da “*distinção entre condição e termo para estabelecer a extensão do direito adquirido*” – **seria aplicável** somente **diante de lei revogada**, ressaltando o fato de que “*não se ter uma data certa não transforma termo em condição*”.

2.15. Sem razão o Estado do Paraná. A *ratio decidendi* delineada no julgamento da ADI nº 4013/STF mostra-se perfeitamente aplicável à controvérsia ora enfrentada, porque, **em que pese não tenha ocorrido a revogação do normativo que previa a data-base para a implementação da revisão geral anual referente a 2017**, verifica-se que **esta tem sido indefinidamente procrastinada**, conforme se passa a explicar.

Incidência da *ratio decidendi* delineada na ADI nº 4013/STF

2.16. Importa no exame da controvérsia, desde logo, a transcrição da ementa do acórdão indicado como paradigma:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Ação conhecida quanto ao art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999.

2. **Diferença entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada.**

3. O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de sua eficácia financeira. O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007”.

(ADI 4013, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 18-04-2017 PUBLIC 19-04-2017)

2.17. Tal como no caso apreciado pela Suprema Corte, **o reajuste anual** concedido aos **servidores públicos**, civis e militares, do Poder Executivo do Estado do Paraná – referente ao interregno de janeiro de 2016 a dezembro de 2016 – **passou a compor o patrimônio jurídico dos titulares** com a vigência da Lei Estadual nº 18.493, **em 25 de junho de 2015**, data em que foi publicada.



2.18. Assim, desde então, os citados servidores detêm o **direito adquirido ao pagamento da recomposição salarial nos moldes fixados** no artigo 3º da aludida normativa, a partir de janeiro de 2017, observado o contido no [art. 6º, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro c/c o artigo 131 do Código Civil, os quais preveem:](#)

"Art. 6º. A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [...]"

*§2º. **Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.***

*"Art. 131. **O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito.**"*

2.19. A aquisição do direito nos exatos termos pré-fixados encontra amparo na fundamentação deduzida no julgamento da ADI nº 4013, pois, conforme fundamentou a Ministra Cármen Lúcia, *"[v]igentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, **na forma diferida a ser observada**".*

2.20. Nesse sentido, oportuno reproduzir excerto do voto prolatado pelo Ministro Edson Fachin:

"Ocorre, porém, que as leis eram vigentes, mas alguns dispositivos vigorariam apenas em data futura. Evidentemente é possível que o legislador edite normas cujos dispositivos tenham diferentes momentos de vigência, como, v.g., fez o Código Civil atual em seu art. 2.033. A dúvida reside em saber se é possível que de normas existentes, mas não vigentes, poderiam emergir efeitos jurídicos. A resposta afigura-se-nos positiva.

De acordo com antigo precedente desta Corte o controle concentrado de constitucionalidade tem por objeto 'leis e atos normativos federais ou estaduais, já promulgados, editados e publicados' (ADI 466, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 10.05-1991). Interpretando o alcance dessa decisão, o Ministro Gilmar Mendes, em obra doutrinária, reconheceu que, para o controle de lei aprovada mas ainda não promulgada 'não se faz mister (...) que a lei esteja em vigor' (MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1170).

A razão para esse entendimento, conquanto não explicitada nos precedentes, nem debatida pela doutrina, parece residir no princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado Democrático de Direito. Nos termos do voto da divergência, sendo ineficaz o dispositivo legal, teriam os servidores mera expectativa de direito. O



argumento, com a devida vênia, parece exigir que a concessão do aumento esteja submetida a uma condição, típica da expectativa de direito. Ocorre, porém, que a condição, na esteira dos precedentes desta Corte, exige evento futuro e incerto.

A aquisição do direito, in casu, está, ao contrário, a depender de evento cuja certeza é determinada pelo lapso temporal. A certeza sobre o implemento de evento futuro, transmuda o ato de condição, para termo. É por essa razão que vigência, na lição de Tércio Sampaio Ferraz Junior (FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 197/198), é conceituada da seguinte forma:

'Vigência é, pois, um termo com o qual se demarca o tempo de validade de uma norma. Vigente, portanto, é a norma válida (pertencente ao ordenamento) cuja autoridade já pode ser considerada imunizada, sendo exigíveis os comportamentos prescritos. Vigência exprime, pois, a exigibilidade de um comportamento, a qual ocorre a partir de um dado momento até que a norma seja revogada.'

Não se nos afigura possível, portanto, interpretar o período da vacatio como sendo condição suspensiva do exercício do direito eventualmente concedido. A certeza sobre o implemento da condição empresta a esse dispositivo os efeitos indicados pelo art. 131 do Código Civil:

'Art. 131. O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito.'

No mesmo sentido, o art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

'Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição préestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem."

Assegurado nesses termos o direito, o Estado não poderia, ainda que por nova lei, alterar esse entendimento. Isso porque a garantia do direito adquirido, enquanto pressuposto da segurança jurídica, é oponível também à lei.

Com essas considerações, pedindo uma vez mais vênia à divergência, julgo procedente a presente ação direta, nos termos do voto da e. Ministra Relatora."

2.21. Além do Ministro Edson Fachin, acompanharam a eminente Relatora a Ministra Rosa Weber e os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Luiz Fux, os quais sufragaram, na ocasião, a integralidade das razões de decidir lançadas no voto condutor. Tem-se, portanto, na hipótese, a formação de *ratio* endossada pela maioria do colegiado e, via de consequência, de precedente de **observância obrigatória por todos os juízes e tribunais nos termos do art. 927, I, do CPC (Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade)[5]**.

2.22. O Estado do Paraná não nega, por certo, a existência do direito adquirido dos servidores públicos à revisão geral anual; mas, defende que, **por não se tratar de direito absoluto,** é passível – e prudente –, no cenário de crise econômica que assola o país, a **postergação** de sua



exigibilidade para momento futuro, **devendo prevalecer**, num juízo de **ponderação**, "o **interesse público** inerente ao **equilíbrio das finanças públicas**".

2.23. Ocorre que, a procrastinação indefinida da implementação do reajuste já incorporado à esfera jurídica dos titulares, cujo pagamento contava com datas certas, **importa em notória violação ao direito adquirido e enseja redução nos vencimentos iniciais** anteriormente **fixados para o ano de 2017, em afronta à garantia da irredutibilidade salarial** (arts. 5º, inciso XXXVI e 37, XV, da CF[6]). A **tutela jurídica** outorgada pelo texto constitucional **envolve os efeitos financeiros** da norma vigente, pois, nos termos do entendimento da Suprema Corte, repise-se, "*passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma diferida a ser observada*"[7].

2.24. Uma vez demonstradas as **máculas da medida** adotada pelo ente estatal, cabe **sopesar**, em atenção aos argumentos trazidos à apreciação, se o contexto econômico e financeiro, aliado à mudança de entendimento do Tribunal de Contas estadual que, ao modificar critérios para o cômputo de despesas com pessoal, determinou o atingimento do limite definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, **legitimariam a conduta estatal** de promover a alteração legislativa, de modo a mantê-la hígida diante do ordenamento jurídico.

2.25. Três são as razões elencadas pela Coordenação do Orçamento Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda (mov. 1.2, p. 286) para justificar a não implementação do reajuste:

"1. o pagamento da revisão geral e das promoções e progressões extrapolariam sobremaneira o limite para crescimento do gasto primário;

2. a implementação da revisão geral faria com que o limite para as despesas de pessoal disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal fosse extrapolado, causando prejuízos para a gestão do Estado do Paraná de uma forma geral, prejudicando a consecução de importantes políticas governamentais;

3. não há despesas correntes livres para fazer frente à despesa da revisão geral e nem margem para cancelamento de despesas de custeio para tal."

2.26. Desse modo, a fim de manter os limites de crescimento primário e de despesas de pessoal (LRF) em patamares adequados, e considerando também a ausência de despesas correntes livres, **optou-se por suprimir, por tempo incerto, parcela da verba vencimental** dos servidores públicos do Poder Executivo, que **não se tratava de aumento**, mas de **mera recomposição** do salário com vista à **preservação do seu valor nominal, recomposição esta – frise-se – que já se encontrava incorporada ao patrimônio jurídico dos servidores afetados.**

2.27. Registre-se que a própria Constituição Federal nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169, determina quais as providências a **serem adotadas pelo ente político no caso de comprometimento dos limites preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal:**

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito



Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

(...)”

2.28. Ademais, a revisão geral anual das remunerações do funcionalismo público (art. 37, X, da Constituição Federal[8], art. 27, X, da Constituição Estadual) **é expressamente ressalvada do limite de despesa de pessoal imposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:**

"Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

*I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;**" (Grifei).*

2.29. Assim, **a inobservância pelo ente estatal das medidas determinadas pela Carta Magna para promover o reequilíbrio das contas públicas** (de acordo com a política de responsabilidade fiscal) **afastam a plausibilidade das justificativas elencadas para a edição do normativo questionado.** A adoção das condutas prescritas se sobrepõe, no ordenamento jurídico-constitucional pátrio, ao sobrestamento indefinido do reajuste devido aos servidores públicos do Poder Executivo estadual.

2.30. Não há no caso, propriamente, uma colisão de direitos fundamentais, pois o cumprimento dos mandamentos contidos na Lei Maior importaria, certamente, na manutenção do **"interesse público inerente ao equilíbrio das finanças públicas"**.



2.31. De todo modo, ainda que houvesse, deveria imperar a preponderância do disposto no texto constitucional, vez que, conforme escólio de Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero[9], “[q]uando, todavia, a própria constituição tiver estabelecido regras abstratas de prevalência, ou seja, quando a constituição exigir seja dada preferência a determinado bem jurídico ou interesse, o conflito deverá ser resolvido mediante observância da ponderação em abstrato feita pelo constituinte e que vincula o intérprete e aplicador”.

2.32. Cumpre salientar, inclusive, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná apontou, em análise das finanças referentes ao exercício de 2015, a problemática quanto à quantidade de servidores ocupantes de cargos efetivos, em comissão e contratados em regime especial, alertando para os riscos fiscais da manutenção da estrutura[10].

2.33. A sistemática traçada na Constituição da República para a resolução do problema prático enfrentado torna indubitável a invalidade da alteração legislativa promovida pelo ente estatal, cujo controle é cabível ao Poder Judiciário.

2.34. Tendo em vista que a Constituição Federal assegura a proteção ao direito adquirido – aqui entendido como a proteção ao acréscimo patrimonial já incorporado à esfera jurídica dos servidores públicos – torna-se impositiva a aplicação das medidas específicas preconizadas pela Carta Magna em caso de atingimento do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 169, §§ 3º e 4º, da CF), normativo que, inclusive, expressamente permite a implementação da revisão geral anual, mesmo diante da extrapolação, o que restou desconsiderado.

2.35. Oportuno salientar ainda que, no caso em tela, não se verificou, em momento algum, qualquer planejamento propício a promover o pagamento dos valores sobrestados. **A ausência de ações estatais específicas e concretas no sentido da equalização orçamentária revela a absoluta incerteza quanto ao lapso temporal para a implementação da verba de natureza alimentar, configurando, de conseguinte, a violação ao direito adquirido (artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal) e à garantia da irredutibilidade de vencimentos (artigo 37, X, da Constituição Federal).**

Advento da Lei Estadual nº 19.912/2019

2.36. Nesse ponto, cumpre destacar ainda que **não merece prosperar o argumento do Estado do Paraná no sentido de que o advento da Lei Estadual nº 19.912/2019 promoveu a implementação da revisão geral prevista no art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015** dentro dos parâmetros considerados viáveis à luz das possibilidades econômicas e financeiras.

2.37. **A um, porque**, como dispõe o próprio *caput* do art. 1º da Lei Estadual nº 19.912/2019, **a implantação proposta é apenas parcial**, o que vulnera o direito adquirido dos servidores ao acréscimo patrimonial já incorporado ao seu patrimônio nos moldes estabelecidos pela Lei Estadual nº 18.493/2015. Confira-se:



Lei-nº.18.493/2015x	Lei-nº.19.912/2019x
<p>Art. 3º. Estabelece o dia 1º de janeiro de 2017 e o dia 1º de maio de 2017, para a revisão geral anual da referência salarial inicial das tabelas de vencimento básico ou de subsídio, com o consequente reflexo nos <u>interníveis</u> e <u>interclasses</u>, respeitada a amplitude salarial e a dinâmica <u>intercargos</u>, às carreiras estatutárias civis e militar do Poder Executivo do Estado do Paraná, em atendimento ao disposto no inciso X do art. 27 da Constituição Estadual.¶</p> <p>§1º. Para o reajuste de 1º de janeiro de 2017, a revisão geral a que se refere o caput deste artigo será implantada pelo Poder Executivo, <u>em percentual equivalente ao IPCA acumulado entre os meses de janeiro de 2016 a dezembro de 2016.</u>¶</p> <p>§2º. Fica, ainda, estipulado o percentual de 1% (um por cento) de adicional de data-base relativo à compensação dos meses não pagos do ano de 2015.¶</p> <p>§3º. Para a data-base de 1º de maio de 2017, a revisão geral a que se refere o caput deste artigo será implantada pelo Poder Executivo, <u>em percentual equivalente ao IPCA acumulado entre os meses de janeiro de 2017 a abril de 2017.</u>x</p>	<p>Art. 1.º. A revisão geral anual estabelecida pelo art. 3º da Lei nº. 18.493, de 25 de junho de 2015, <u>será implantada, parcialmente,</u> pelo Poder Executivo Estadual, da seguinte forma:¶</p> <p>I. -- <u>em 1º de janeiro de 2020, o percentual de 2% (dois por cento);</u>¶</p> <p>II. -- <u>em 1º de janeiro de 2021, o percentual de 1,5% (um vírgula cinco por cento);</u>¶</p> <p>III. -- <u>em 1º de janeiro de 2022, o percentual de 1,5% (um vírgula cinco por cento).</u>¶</p> <p>Parágrafo único. A revisão de que trata o caput deste artigo restará condicionada à previsão orçamentária, disponibilidade financeira e ao cumprimento das restrições fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal.x</p>

2.38. A dois, porque a novel legislação incorreu nos mesmos vícios presentes no art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016, ao sujeitar o pagamento do reajuste adquirido ao implemento de condições previstas no dispositivo legal, quais sejam, a disponibilidade financeira e o cumprimento das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.39. A três, porque, não obstante o advento da nova lei, a implantação do



reajuste nos novos moldes também vem sendo indefinidamente postergada, conforme se infere do "Despacho Governamental" prolatado em 08/01/2021, por meio do qual se afastou a aplicação do art. 1º, II, da Lei Estadual nº 19.912/2019, que estabelecia o pagamento da revisão geral anual (estatuída no art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015) no percentual de 1,5%, em 1º/01/2021.

2.40. Impende recordar, finalmente, que, consoante já consignado na **decisão monocrática de mov. 39.1, as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 19.912/2019 não importam na perda superveniente de objeto deste incidente de resolução de demandas repetitivas.**

2.41. Segundo entendimento consolidado neste Órgão Especial, no âmbito do controle incidental de constitucionalidade, a alteração da norma impugnada não acarreta a perda de objeto, pois **"mesmo que ocorra a modificação da norma questionada, perdura a utilidade no processamento do incidente já que o controle difuso disciplina o âmbito normativo aplicável ao caso concreto na condição de matéria prejudicial à lide subjetiva"** (TJPR - Órgão Especial - IDI - 1499075-9/01 - Laranjeiras do Sul - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - Unânime - J. 18.02.2019).

2.42. Nessa linha, elencam-se os seguintes precedentes a título ilustrativo:

"INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 3º; ART. 5º; "CAPUT" E INCISO VIII DO ART. 6º; §6º DO ART. 6º-A; "CAPUT" E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 7º; "CAPUT", INCISOS II, VI, VII E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 9º; "CAPUT" e INCISOS I, IV e §§ 2º, 3º, 4º, 5º E 6º DO ART. 10, e ART. 11-A - INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DOS §§1º, 2º E 3º DO ART. 3º; "CAPUT" DO ART. 6º; "CAPUT" DO ART. 9º E DO ART. 11-A - CONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ART. 10 E DO "CAPUT" DO ART. 7º - TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 4.641/18 DE FOZ DO IGUAÇU, QUE "DISPÕE SOBRE O SERVIÇO DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU" - INTERESSE JURÍDICO NO PROCESSAMENTO DO INCIDENTE, EM QUE PESE A REVOGAÇÃO E MODIFICAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS QUESTIONADAS -CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA QUE INTERFERE NA EFICÁCIA NORMATIVA -VALIDADE DA NORMA QUE É OBJETO DE ENFRENTAMENTO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - CAMPOS DIVERSOS DE INCIDÊNCIA - ALEGADA PERDA PARCIAL DO OBJETO - REJEIÇÃO DA PRELIMINAR - TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS - PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS DE MOBILIDADE URBANA - CASO UBER - INOVAÇÕES DISRUPTIVAS E OS DESAFIOS AO DIREITO DA REGULAÇÃO - LEI FEDERAL Nº 13.640/18 - ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII) - COMPREENSÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EXARADA NO RE 1054110/SP E NA ADPF 449 - PROCEDÊNCIA PARCIAL DO INCIDENTE.

1) Independente da norma questionada ter sido modificada ao longo do tempo, permanece a utilidade no processamento do incidente, uma vez que o controle difuso disciplina o âmbito normativo aplicável ao caso concreto.

2) A inovação disruptiva implica desafios, sobretudo no aspecto das intervenções regulatórias: há uma permanente e complexa tensão entre o valor constitucional da inovação (EC nº 85/15) e o desenho institucional a ser escolhido pela Administração



Pública para gerir - normativamente falando - as relevantes mudanças no campo mercadológico.3) Sob a ótica constitucional, a Lei Federal nº 13.640/18 deve ser interpretada restritivamente, uma vez que a regulação prescritiva deve ser utilizada como "último recurso regulatório". Regulamentação e fiscalização do Município não podem contrariar a legislação federal.4) Tema 967 - Proibição do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas (RE 1054110/SP): "1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI)".5) Procedência parcial do incidente.

(TJPR - Órgão Especial - 0005214-53.2020.8.16.0000 - Foz do Iguaçu - Rel.: DESEMBARGADOR MARCUS VINICIUS DE LACERDA COSTA - J. 18.05.2021)

"INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - ANEXO IV DA LEI Nº 1.586/2013 DA CÂMARA MUNICIPAL DE MATINHOS - CARGO COMISSIONADO DE ASSESSOR PARLAMENTAR II - CARGO EM COMISSÃO EXTINTO PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.877/2017 - ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE NÃO IMPLICA NA PERDA DE OBJETO DO INCIDENTE - RESSALVADAS AS NOMEAÇÕES PARA OS CARGOS EM COMISSÃO, A INVESTIDURA DOS AGENTES PÚBLICOS DEPENDE DA APROVAÇÃO PRÉVIA EM CONCURSO (ART. 37, II e V DA CF E ART. 27, II e V DA CE) - ATRIBUIÇÕES DO CARGO DE ASSESSOR PARLAMENTAR II QUE DESCUMPRE OS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS - EXERCÍCIO DE FUNÇÕES BUROCRÁTICAS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS - TEMA 1.010 DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INCIDENTE PROCEDENTE.

1) Independente da norma questionada ter sido modificada ao longo do tempo, permanece a utilidade no processamento do incidente, uma vez que o controle difuso disciplina o âmbito normativo aplicável ao caso concreto.

2) Ao contrário do provimento originário em cargos ou empregos públicos efetivos - fundado na impessoalidade - o cargo comissionado se justificaria pelos laços de confiança. Por esse viés, a pessoalidade corresponde ao elemento indeclinável/incontornável de validade do cargo comissionado. Corporifica, assim, mecanismo de provimento residual cuja excepcionalidade reclama a comprovação de seus requisitos constitucionais.

3) Ausência de prejuízo em relação às relações funcionais pregressas.

(TJPR - Órgão Especial - IDI - 1584377-7/03 - Matinhos - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - Unânime - J. 01.07.2019)

"INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE USO DE "ESPUMA DE CARNAVAL". PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DISCIPLINAR SOBRE INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NO QUE COUBER. MUNICÍPIO INTEGRANTE DO SISTEMA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL RESTRITIVA. CONTRARIEDADE A LEGISLAÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.



1. No âmbito do controle incidental de inconstitucionalidade busca-se solucionar a lide proposta, com a resolução do caso concreto, circunstância fática que não se altera com a revogação do parâmetro normativo.

2. *É manifesta a contrariedade entre a normativa federal, que autoriza a comercialização "seguindo critérios de segurança para sua utilização" e a Municipal, que proíbe toda e qualquer forma de comercialização, independentemente de critérios de segurança para sua utilização.*

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDO.

(TJPR - Órgão Especial - IDI - 1519155-0/01 - Guaratuba - Rel.: Desembargador Nilson Mizuta - Unânime - J. 02.07.2018)

2.43. No que tange às **alterações legislativas que versaram sobre a revisão geral anual prevista no art. 3º da Lei nº 18.493/2015**, registre-se, por fim, **que todos os normativos supervenientes à Lei Estadual nº 18.907/2016 incidiram nos mesmos vícios de inconstitucionalidade** por terem subordinado o pagamento do acréscimo patrimonial já incorporado às esferas jurídicas dos servidores à ocorrência das condições estabelecidas nos textos legais.

2.44. Confira-se:

Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (Lei Estadual nº 19.090/2017)

Art. 30. Não se aplica e não gera efeitos o disposto no art. 3º da Lei nº 18.493, de 24 de junho de 2015, enquanto não forem implantadas e pagas todas as promoções e progressões devidas aos servidores civis e militares, comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira e o atendimento ao limite de que trata o art. 4º da Lei Complementar Federal nº 156, de 2016.

Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei nº 19.593/2018)

Art. 34. Fica o Poder Executivo autorizado a encaminhar Projeto de Lei, visando implantar a revisão geral anual de que trata o art. 3º da Lei Estadual nº 18.493, de 24 de junho de 2015, consoante permissivo constitucional disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, apenas se atendidos os limites de que tratam o art. 4º da Lei Complementar Federal nº 156, de 2016, e os arts. 18 a 23 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, bem como comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira.

Lei Estadual nº 19.912/2019

Art. 1º. A revisão geral anual estabelecida pelo art. 3º da Lei nº 18.493, de 25 de junho de 2015, será implantada, parcialmente, pelo Poder Executivo Estadual, da seguinte forma:

I - em 1º de janeiro de 2020, o percentual de 2% (dois por cento);



II - em 1º de janeiro de 2021, percentual de 1,5% (um vírgula cinco por cento);

III - em 1º de janeiro de 2022, percentual de 1,5% (um vírgula cinco por cento).

Parágrafo único. A revisão de que trata o caput deste artigo restará condicionada à previsão orçamentária, disponibilidade financeira e ao cumprimento das restrições fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.45. Destarte, por incorrerem em irremediável vício de inconstitucionalidade, nenhum dos normativos transcritos pode obstaculizar a fruição do direito dos servidores ao incremento patrimonial decorrente da Lei Estadual nº 18.493/2015.

Aplicação da técnica da distinção (art. 489, §1º, VI, do CPC[11])

2.46. Nessa senda, convém ainda destacar que não assiste razão ao Estado do Paraná quando sustenta que a postergação do pagamento da revisão geral assegurada pela Lei Estadual nº 18.493/2015 encontraria respaldo nas *ratione decidendi* elaboradas no julgamento dos Recursos extraordinários nº 565.089, 843.112 e 905.357 e das Ações diretas de inconstitucionalidade nº 6.442, 6.447, 6450 e 6525.

Recurso extraordinário nº 565.089

2.47. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 565.089, **o Supremo Tribunal Federal manteve acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que assentara a inexistência de direito de indenização aos recorrentes por alegados danos patrimoniais sofridos em razão de omissão do Poder Executivo estadual, consistente no não encaminhamento de projeto de lei destinado a viabilizar a revisão anual** dos vencimentos dos servidores públicos estaduais, nos termos do art. 37, X, da CF/88.

2.48. Na ocasião, fixou a seguinte tese, em **sede de repercussão geral**: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo à indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de **forma fundamentada** acerca das razões pelas quais não propôs a revisão"[1].

2.49. Para tanto, o voto condutor do Ministro Roberto Barroso, designado para a lavratura do acórdão, lastreou-se nos seguintes fundamentos principais: **a)** o termo "revisão anual" – contido no art. 37, X, da CF/88 – não significa, necessariamente, modificação ou concessão de aumento, mas traz em si a exigência de uma avaliação anual dos valores das remunerações, que poderá resultar ou não na concessão de aumento; **b)** "o art. 37, inciso X, deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciam da lógica de reajustes automáticos e, mesmo de forma mais geral, da lógica da indexação econômica. É o caso do art. 7º, inciso IV, que estabelece a garantia do salário mínimo e veda a sua vinculação para qualquer fim, e do art. 37, inciso XIII, que veda a vinculação entre cargos e funções para efeitos remuneratórios"; **c)** "merece temperamento a ideia de que a adoção de um índice em qualquer medida inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente [em] degradação do direito de propriedade", até porque, apesar de tal pretensão ser compreensível a partir do histórico inflacionário do País, "[...] não encontra paralelo relevante no direito comparado, inclusive por conta do seu efeito colateral de retroalimentação do processo inflacionário"; **d)** "[...] não se pode ignorar a necessidade de que os reajustes sejam condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento", de modo que podem deixar de ser concedidos em alguns anos, ao passo que podem ser



concedidos noutros momentos até mesmo em percentual superior à inflação; **e)** a impossibilidade de o Poder Judiciário determinar a concessão de reajuste deve ser interpretada sob uma ótica de autocontenção material, "[...] tendo em vista as enormes dificuldades em se avaliar o contexto macroeconômico e graduar o reajuste possível e adequado"; **f)** considerando todos esses apontamentos, não se extrai do art. 37, X, da CF/88 um direito subjetivo à concessão de reajuste anual ao funcionalismo, mas uma carga normativa que impõe ao Chefe do Poder executivo "o dever de se pronunciar, anualmente, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste anual"; **g)** por outro lado, caso o reajuste venha a ser concedido para fins de atualização do valor real dos vencimentos, o percentual de aumento deverá ser uniforme.

2.50. A partir da consideração do panorama fático-jurídico que envolveu a discussão no âmbito da Suprema Corte e das razões de decidir elencadas, não é difícil perceber que se trata de caso distinto do versado neste IRDR.

2.51. Ora, como bem sustenta a **Procuradoria-Geral de Justiça**, aqui **não se debate a existência (ou não) de direito subjetivo ao encaminhamento anual de projeto de lei, pelo Poder Executivo, voltado a promover a revisão das remunerações dos servidores, mas se discute a constitucionalidade de norma que postecipou, de forma indefinida, o pagamento de reajuste já concedido e incorporado à esfera jurídica dos servidores implicados.** Cuida-se, assim, de análise que se cinge à verificação da violação à cláusula constitucional do direito adquirido.

Recurso extraordinário nº 843.112

2.52. Ao apreciar recurso interposto em face de acórdão do TJSP que reconheceu a mora do Poder Público e concedeu a ordem, em sede de mandado de injunção, para determinar ao Prefeito do Município de Leme/SP que enviasse, no prazo de 30 dias, projeto de lei para fins de implementação do direito à revisão geral anual das remunerações dos servidores municipais – seguindo a *ratio decidendi* delineada no RE nº 565.089 – o STF delimitou a seguinte tese:

"O Poder Judiciário não possui competência para determinar ao Poder Executivo a apresentação de projeto de lei que vise a promover a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, tampouco para fixar o respectivo índice de correção".

2.53. Destacando, na oportunidade, a similitude entre os casos objeto do RE nº 565.089 e do RE nº 843.112, o Pretório Excelso amparou a referida tese nestes argumentos: **a)** não compete ao Poder Judiciário determinar ao Chefe do Poder Executivo que apresente projeto de lei prevendo a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos, mas tão somente declarar a mora e determinar que esse poder se manifeste, de forma fundamentada, sobre a (im)possibilidade da concessão da recomposição salarial; **b)** ao conceder a injunção para determinar ao Prefeito do Município de Leme/SP que enviasse a proposta legislativa à Câmara de Vereadores, a Corte de Justiça **desbordou de suas competências constitucionais e afrontou as atribuições do Poder Executivo**, ao qual cabe a autoadministração do funcionalismo e a gestão dos recursos orçamentários destinados a despesas de custeio com pessoal; **c)** "[...] diante da excepcionalidade das sentenças aditivas, o papel do Poder Judiciário na concretização do direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos não consiste na colmatação da lacuna por decisão judicial"; **d)** um primeiro parâmetro para a prolação de sentença aditiva consiste na "*circunstância de a norma constitucional possuir densidade*



normativa tal que conceda inequivocamente determinado direito a seus destinatários”, o que não ocorre na espécie; e) “no caso específico do artigo 37, X, da CRFB, embora seja patente que o constituinte atribuiu ao servidor público o direito de ter sua remuneração anualmente revista por lei específica, do texto constitucional não se depreende um significado inequívoco para a expressão revisão. Em outros termos: a solução de reposição das perdas inflacionárias, embora inegavelmente se insira na moldura normativa do direito tutelado, não poderia ser considerada “constitucionalmente obrigatória”; f) a dificuldade de identificação do índice aplicável é consequência da baixa densidade do termo “revisão geral”; além disso, “a delimitação das condições da concessão do direito constitucional pressupõe uma considerável expertise técnica e financeira”, cuja aferição extravasa o âmbito de competência do Poder Judiciário.

2.54. Assim, após o exame das circunstâncias fático-jurídicas que envolveram o julgamento do RE nº 843.112, resta nítida a inaplicabilidade da tese ali formulada ao presente incidente, isso porque **o caso vertente não versa sobre o dever de encaminhamento pelo Poder Executivo de projeto de lei concedendo a revisão anual ou de justificativa (de sua não concessão) ao Poder Legislativo, mas sobre a implementação de reajuste já assegurado por legislação anterior e, posteriormente, tornado sem efeito de forma a vulnerar a garantia fundamental do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.**

2.55. Ainda que assim não fosse, isto é, mesmo que se tratasse de revisão geral *ainda não assegurada por lei específica*, os precedentes firmados nos RE nº 565.089 e nº 843.112 não autorizam, em momento algum, a postergação indefinida do direito à revisão das remunerações preconizado no art. 37, X, da CF.

2.56. Conquanto o STF tenha assentado a inexistência de direito subjetivo à reposição inflacionária dos vencimentos do funcionalismo, a Suprema Corte estipulou nos citados *leading cases* o dever de o Poder Executivo manifestar-se anualmente e de forma fundamentada sobre os motivos da concessão (ou não) do reajuste.

2.57. É dizer, o eventual não encaminhamento do projeto de lei relativo à revisão geral exige, necessariamente, motivação idônea por parte da Administração, de sorte que a ausência de apresentação de justificativa adequada acerca da conveniência e possibilidade da recomposição salarial caracteriza abuso da prerrogativa do Executivo de decidir sobre a viabilidade da respectiva proposição legislativa.

2.58. É o que se extrai do seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux no RE nº 843.112:

“Considerado o elevado impacto econômico da revisão geral anual de servidores públicos, a propositura de lei específica somente se traduziria em uma escolha racional para o Poder Executivo se a norma resultante da atividade legislativa pudesse ser menos onerosa para os cofres públicos do que a alternativa determinada provisoriamente por decisão judicial. Sob análise de equilíbrio, ao decidir o caso concreto por meio de uma superproteção do direito constitucional, as alternativas do Executivo – manter-se inerte, cancelar o índice, estabelecer um índice menos protetivo – não comprometeriam a solução jurisdicional.



A medida poderia ser eficaz, mas, ao impor uma solução bastante onerosa em um contexto sensível, subestima as repercussões econômicas do caso. Além disso, desconsidera os limites democráticos e técnicos do Judiciário, que justificam, como visto, que sentenças aditivas sejam excepcionais.

*Vê-se, assim, que **não se trata de oposição genérica a qualquer forma de intervenção do Judiciário na colmatação de lacuna normativa deixada por outros poderes, o que já se sedimentou em diversos precedentes concretistas de mandado de injunção.** Ao contrário, cuida-se da percepção de que, à luz de balizas adequadas, o papel do Judiciário deve se definir conforme as peculiaridades do caso concreto.*

*Destarte, na esteira do que decidido recentemente por esta Corte no julgamento do RE 565.089, Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 28/4/2020, Tema 19 da Repercussão Geral, **constatada a omissão do Poder Executivo na apresentação de projeto de lei que preveja a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, cabe ao Poder Judiciário declarar a mora e determinar ao Poder Executivo que se manifeste de forma fundamentada sobre a conveniência e possibilidade de recomposição salarial ao funcionalismo.***

(RE 843112, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)

2.59. Em sentido semelhante, pronunciou-se o Ministro Roberto Barroso no julgamento de embargos de declaração opostos contra o acórdão prolatado no RE nº 565089, *in verbis*:

*"EMENTA: Direito constitucional e administrativo. Embargos de declaração em recurso extraordinário. Repercussão geral. Suposta omissão legislativa. Revisão geral anual dos vencimentos de servidores públicos (art. 37, X, da CF/1988). 1. Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade, conforme o art. 1.022 do CPC/2015. 2. No acórdão de mérito, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de julgamento: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão". **3. Os embargantes pretendem seja esclarecida qual é a consequência jurídica para o descumprimento do dever de fundamentação. Não cabe a esta Corte, porém, fixar penalidade não prevista expressamente em lei ou na Constituição. 4. Embargos de declaração rejeitados.***

(...)

Em meu voto, assentei que o referido dispositivo impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste anual do funcionalismo. Esse dever de encaminhamento de mensagem ao Poder Legislativo obrigaria o Chefe do Executivo a tomar posição explícita na matéria, situação que aumentaria o



custo político da inércia e fomentaria o controle social quanto a eventuais abusos. *Consignei, ainda, que o art. 37, X, da Constituição não cria direito subjetivo para o servidor público, pois, se assim fosse, deveria ser passível de tutela judicial*

(...)

Os embargos de declaração pretendem que esta Corte comine alguma penalidade ao Chefe do Poder Executivo que se omitir em enviar a justificativa quanto à não realização da revisão geral anual. Porém, não cabe ao Supremo Tribunal Federal impor sanção não prevista expressamente em lei ou na Constituição. A consequência jurídica de eventual omissão do Chefe do Executivo, que decorre diretamente do acórdão já prolatado, é a possibilidade de propositura de ação judicial para fazê-lo cumprir o dever de fundamentação”.

(RE 565089 ED-sexto, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 27-08-2021 PUBLIC 30-08-2021)

2.60. Na espécie, como já repisado, apesar do Poder Executivo ter tentado justificar a impossibilidade da implementação da revisão geral assegurada pela Lei nº 18.493/2015, **não se divisa a necessária plausibilidade na fundamentação apresentada ante a não demonstração do cumprimento das medidas preestabelecidas pela Constituição para a redução dos gastos com pessoal** e para o reequilíbrio das finanças públicas (art. 169, §§ 3º e 4º), **notadamente a redução, em pelo menos vinte por cento, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**[2].

Recurso extraordinário nº 905.357

2.61. Igualmente, o Estado do Paraná incorre em equívoco quando pretende a aplicação *descontextualizada* do decidido no RE nº 905.357.

2.62. O aludido recurso volta-se contra acórdão do Tribunal de Justiça de Roraima que condenou aquele ente ao pagamento da revisão geral autorizada pela Lei Estadual nº 339/2002 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003), relativa ao exercício de 2003, com base em percentual de 5% (cinco por cento) estabelecido pelo art. 41 da Lei Estadual nº 331/2002.

2.63. Cita-se trecho do *decisum* na parte que importa ao entendimento do cenário fático-jurídico enfrentado pelo STF:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, "a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos". 2. A norma



se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018. 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. **Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual.**

5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015.

6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

[...] Trata-se de **Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima.**

Na origem, o autor (ora recorrido) ajuizou Ação Declaratória de Reajuste Remuneratório c/c Antecipação de Tutela, requerendo, em suma, a condenação do Estado de Roraima ao pagamento do reajuste geral anual, referente ao ano de 2003, no percentual de 5% de sua remuneração, conforme previsto no artigo 41 da Lei 339/02.

Julgado procedente o pedido (fls. 99-102, Vol. 2), o Estado interpôs apelação, a qual foi julgada parcialmente procedente apenas para declarar a desnecessidade de liquidação da sentença, mantendo-se, todavia, a condenação ao pagamento do reajuste geral anual (fls. 114-118,

Vol. 2).

[...] A propósito, veja-se o teor do artigo 169, §1º, da Constituição

Federal:

“§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou

contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos

dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998)” Assim, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: dotação orçamentária na LOA e autorização na LDO.



No mesmo sentido, veja-se o seguinte precedente:

"[...] 4. Não é possível o deferimento de vantagem ou aumento de vencimentos sem previsão orçamentária, nos termos do que estabelece o art. 169, § 1º, I e II, da Constituição do Brasil. Precedente [MC-ADI n. 1.777, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ 26.05.2000]. 5. Segurança denegada".

(AO 1339/MA, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe.

25/10/2006)."

No caso concreto, observa-se que a Lei 339/2002, cuja natureza é de lei de diretrizes orçamentárias, preencheu o requisito constitucional constante do inciso II. Ou seja, houve efetiva autorização na LDO para o reajuste do vencimento dos servidores referente ao ano de 2003.

Todavia, o artigo 41 desta norma fez remissão expressa ao percentual de 5% constante no artigo 1º da Lei 331/2002 (norma de vigência temporária, que previu o orçamento apenas para o ano de 2002).

Dessa forma, indaga o ente público: como poderia a Lei 331/2002 prever dotação orçamentária para todo o ano de 2003, se a vigência deste diploma legal cingiu-se ao ano de 2002? (fl. 31, Vol. 1)

[...] Para pôr um fim a qualquer dúvida, verifica-se que a Lei 361/2003 (Lei Orçamentária Anual referente ao ano de 2003) não trouxe previsão de revisão geral anual da remuneração dos servidores.

Dessa forma, constata-se que, a despeito de haver autorização expressa na LDO para o reajuste geral dos vencimentos dos servidores, é certo que careceu de dotação orçamentária na LOA.

Portanto, cumpre analisar se, ainda assim, os servidores têm direito subjetivo a aumento previsto apenas na LDO.

Conforme destaca REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, "a decisão de gastar é fundamentalmente uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas. (...) Uma vez estabelecidas as prioridades, mediante autorização legislativa (aprovação da lei orçamentária ou de créditos especiais e complementares), opera-se a despesa (saída de dinheiro) pelas formas estabelecidas em lei e que serão adiante analisadas".

Conclui-se, então, que, apesar de o administrador público ter

inserido na LDO a autorização para o reajuste, por uma decisão política, quedou-se inerte quando da elaboração da LOA.

Sendo a LDO norma de orientação para a elaboração do orçamento para o ano subsequente, não se poderia dizer que cria direitos subjetivos para eventuais beneficiários, tampouco exclui a necessidade de inclusão da despesa na LOA [...]"

(RE 905357, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019)



2.64. Ou seja, conforme se denota do inteiro teor do acórdão, estes foram os fundamentos adotados como razões de decidir pelo Pretório Excelso: **a)** a revisão geral em questão foi *autorizada* pela LDO/2003; **b)** *"todavia, o artigo 41 desta norma fez remissão expressa ao percentual de 5% constante no artigo 1º da Lei 331/2002 (norma de vigência temporária, que previu o orçamento apenas para o ano de 2002)";* **c)** como norma de vigência temporária, restrita ao ano de 2002, a Lei nº 331/2002 não poderia prever dotação orçamentária para todo o exercício de 2003; **d)** a despeito da autorização na LDO para a revisão geral dos servidores, não houve dotação orçamentária na lei orçamentária anual respectiva (LOA/2003); **e)** **"sendo a LDO norma de orientação para a elaboração do orçamentos para o ano subsequente, não se poderia dizer que cria direitos subjetivos para eventuais beneficiários, tampouco exclui a necessidade de inclusão da despesa na LOA".**

2.65. Com base nesses fundamentos, fixou-se a seguinte tese: "A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias".

2.66. Como se sabe, a "tese" constitui uma tentativa de traduzir, num enunciado abstrato, a *ratio decidendi* elaborada pelo órgão julgador. Não se trata, evidentemente, de enunciado que possa ser equiparado à lei, mas de assertiva que deve ser interpretada sempre à luz dos fatos materiais (circunstâncias fático-jurídicas *relevantes*) do caso[3].

2.67. Pois bem, apesar do esforço argumentativo do Estado do Paraná, presentes distinções que impedem a incidência da *ratio* à hipótese vertente, quais sejam:

o caso analisado pelo STF dizia respeito à revisão geral anual autorizada pela lei de diretrizes orçamentárias, ao passo que a controvérsia deste IRDR se cinge à revisão geral determinada por lei específica, que estabeleceu o direito ao reajuste com datas e índices certos;

i. no RE nº 905.357, a autorização contida na LDO não restou concretizada em dotação orçamentária na LOA respectiva – decisão que se insere na margem decisória do Chefe do Poder Executivo;

ii. no caso em debate, por outro lado, **o reajuste outrora concedido por lei específica nos termos do art. 37, X, da CF[4]**– cuja efetiva implementação ficou sujeita à ocorrência de termo (evento futuro e certo) – **foi procrastinado de forma indefinida por disposição posterior da LDO/2017**, que impediu o gozo de direito patrimonial já incorporado à esfera jurídica dos servidores;

iii. na espécie, a **postergação do direito** teve por lastro justificativas não plausíveis sob a ótica dos RE nº 843.112 e 565.089, em razão da inobservância das medidas constitucionais previstas para a redução dos gastos com pessoal (art. 169, §§ 3º e 4º). Tal cenário torna a **medida estatal inconstitucional e ilegítima, por afetar de modo grave o núcleo essencial da garantia do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos;**



2.68. Inaplicável à hipótese, portanto, a *ratio decidendi* delineada no RE nº 905.357.

Ações diretas de inconstitucionalidade nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525

2.69. Também não merece acolhida a tese estatal no sentido de que a *ratio decidendi* formulada no julgamento (conjunto) das ADI nº 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 repercute no julgamento deste IRDR, vez que iria ao encontro do argumento segundo o qual a não implantação da revisão geral anual seria medida legítima no atual cenário de contenção de gastos públicos.

2.70. Eis a ementa do aresto referenciado:

"Ementa: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos. 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidos para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. 6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria



*ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. **A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.** 8. **As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal.** Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525”.*

(ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, **julgado em 15/03/2021**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

2.71. Por meio do referido *decisum*, a Excelsa Corte se pronunciou pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 173/2020, a qual “estabelece o programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 Covid-19, altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e dá outras providências”.

2.72. Diversamente do que defende o ente suscitante deste incidente, a declaração da constitucionalidade da lei em questão não tem o condão de autorizar a **procrastinação indefinida do pagamento da revisão geral já incorporada ao patrimônio dos servidores estaduais em virtude do quanto contido na Lei Estadual nº 18.493/2015.**

2.73. Isso por uma singela razão. **Trata-se, in casu, de reajuste anteriormente concedido por determinação legal** (art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015), **hipótese expressamente ressalvada pelo art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020, in verbis:**

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados



pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

Alegada não incidência da *ratio* contida na ADI nº 4013/TO

2.74. Em sede de memoriais, o Estado do Paraná argui a não incidência da *ratio* delineada na ADI ao caso em epígrafe, nos seguintes termos:

"14. A decisão da ADI 4013 é inaplicável à questão debatida neste IRDR, ao menos por quatro razões:

1ª diferença: as leis tocantinsenses tratavam de aumento de remuneração para algumas carreiras do funcionalismo, ou seja, nada têm que ver com revisão geral anual;

2ª diferença: as leis tocantinsenses previram percentual pré-determinado de aumento (25%), e não a partir de índice pós-fixado (IPCA);

3ª diferença: o aumento de 25% não estava condicionado por fatores de direito financeiro (teto de gastos com despesa de pessoal, existência de disponibilidade orçamentária e financeira);

4ª diferença: o Estado do Tocantins aprovou a norma de aumento no fim do ano e, em um curtíssimo espaço de tempo, a revogou sem qualquer justificativa; no caso do Paraná, a Lei 18.493/2015 previu a revisão para dali a 2 anos, sendo que tal revisão geral, nos termos do art. 169, § 1º, precisava ser autorizada pela LDO e prevista na LOA (o que, como vimos, não aconteceu, dada a ausência de disponibilidade orçamentária)".

2.75. Novamente sem razão o ente suscitante. Para melhor compreensão, refutam-se as aventadas distinções na ordem em que foram apresentadas:

1º) A espécie de incremento remuneratório (se aumento ou recomposição inflacionária) não consiste em *fato material*, isto é, circunstância relevante para fins da distinção proposta. O que reivindica a incidência da *ratio* elaborada na ADI nº 4013 não é a natureza do incremento salarial, mas a circunstância de, em ambos os casos, haver restado configurada a violação a um direito patrimonial *já incorporado* à esfera jurídica dos servidores.

2º) Igualmente, o que interessa para efeito de aplicação da *ratio* é o fato de a Lei



Estadual nº 18.493/2015 ter determinado a implementação do incremento patrimonial com datas e índice certo (IPCA), pouco importando que a expressão numérica correspondente ao índice fosse confirmada *a posteriori*. Como se sabe, o IPCA é índice comumente utilizado para expressar a inflação, o que justifica seu emprego para a recomposição do valor das remunerações dos servidores em decorrência dos decessos inflacionários (propósito da norma contida no art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015).

3º) Como já explanado à exaustão: **(i)** a Lei nº 18.493/2015 subordinou o pagamento do reajuste concedido à ocorrência de termo (evento futuro e certo) – 1º de janeiro de 2017 e 1º de maio de 2017; **(ii)** o incremento patrimonial ingressou na esfera jurídica dos servidores a partir da vigência da norma, em 25/06/2015, na forma diferida determinada, afinal, o termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito (art. 131 do CC c/c art. 6º, §2º, da LINDB); **(iii)** nessas condições, a imposição, *por lei posterior* (LDO/2017), de condições à implantação do direito já incorporado ao patrimônio viola a garantia do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos; e **(iv)** a postergação indefinida do pagamento do reajuste foi fundamentada em **justificativas destituídas de plausibilidade** sob a ótica dos RE nº 843.112 e 565.089, **em razão da inobservância das medidas constitucionais previstas para a redução dos gastos com pessoal** (art. 169, §§ 3º e 4º).

4º) Por fim, remetem-se às considerações tecidas a partir do item 2.60 desta proposta de voto, as quais evidenciam a **total dissonância entre o caso vertente e aquele tratado no RE nº 905.357**, o que conduz à inaplicabilidade da tese ali firmada ("A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias").

2.76. Pois bem, analisados os argumentos suscitados a respeito da questão jurídica analisada (art. 984, §2º, do CPC), e assentada a existência de vício material no art. 33 da Lei 18.907/2016 por implicar postergação indefinida da implementação de acréscimo patrimonial já incorporado à esfera jurídica dos servidores estaduais, nos moldes estabelecidos pelo art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015, propõe-se a fixação da **seguinte tese**:

"O art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 e normativos posteriores, que postergaram indefinidamente o implemento da revisão geral prevista no art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015, são inconstitucionais por ofensa ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF) e à garantia da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da CF)".

Decisões dos Mandados de Segurança nº 1.624.911-3 e 1.643.119-1, afetados ao presente IRDR

2.77. Procede-se, doravante, ao julgamento dos Mandados de Segurança originários afetados a este IRDR – autos de nº 0044150-89.2016.8.16.0000 e nº 0002787-88.2017.8.16.0000, por força do contido no art. 304, §2º, do RITJPR:



"Art. 304. Concluídas as sustentações orais, o Presidente do órgão julgador concederá a palavra ao Relator, para proferir o seu voto e, na sequência, os votos dos demais integrantes do quórum julgador.

§ 1º O Relator deve expor a análise de todos os argumentos suscitados concernentes à tese jurídica discutida, sejam favoráveis ou contrários, e apresentará os fundamentos para a solução do caso, enunciando a tese jurídica objeto do incidente.

§ 2º O Relator igualmente formulará sua proposta de voto para o julgamento do mérito do recurso, da remessa necessária ou do processo de competência originária que se encontra afetado com o incidente.

2.78. No que tange ao Mandado de Segurança nº: 0044150-89.2016.8.16.0000, ao relato do essencial.

2.79. Consta na inicial proposta pela AMAI – **Associação de Defesa dos Direitos dos Policiais Militares ativos, inativos e pensionistas** em face do Governador do Estado do Paraná, em síntese, que: **a)** a Lei Estadual nº 18.493/15 promoveu o parcelamento da revisão geral anual dos subsídios, referente ao ano-exercício de 2015/2016, para pagamento em duas datas-bases – 1º de janeiro de 2017 e 1º de maio de 2017 -, conforme negociações entre o Governo do Estado do Paraná e as entidades representativas de classes dos servidores públicos; **b)** todavia, por meio da Lei Estadual nº 18.907/2016, publicada em 28.11.2016, no artigo 33, condicionou a *"data-base ao pagamento das progressões e promoções a todos os servidores públicos do Estado que tenham preenchido os requisitos para tanto, até dezembro de 2016, além de existir disponibilidade orçamentária e financeira"*; **c)** a revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos, prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal e no artigo 27, X, da Constituição Estadual, consiste direito líquido e certo objeto de resguardo, o qual teve seu exercício inviabilizado pela LDO/2017, motivo que enseja a declaração incidental de inconstitucionalidade; **d)** *"A Lei Estadual nº 18.493/2015 estabeleceu termo para a concessão da revisão, ao passo que a LDO/2017 estabelece condição resolutiva"*; **e)** os servidores públicos adquiriram o direito à revisão dos seus vencimentos com a edição da Lei Estadual nº 18.493/2015, normativo que não previu condição para o seu exercício, razão pela qual a Lei Estadual nº 18.907/2016 incide em violação ao direito adquirido e à irredutibilidade de vencimentos; **f)** não se trata de expectativa de direito; **g)** há ofensa à isonomia entre servidores ativos e inativos, eis que se condicionou o reajuste dos proventos ao pagamentos das progressões e promoções do pessoal em atividade; **h)** a Lei de Responsabilidade Fiscal não constitui óbice para o pagamento; e, **i)** a dificuldade orçamentária se deve à distorção entre a quantidade de servidores efetivos, comissionados e contratados em regime especial, tal como apontou o Tribunal de Contas. Diante disso, ao fim, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2017, pediu a determinação do cumprimento integral do artigo 3º da Lei Estadual nº 18.493/15, nas datas e índices especificados.

2.80. Em informações, o Governador do Estado do Paraná sustentou: **a)** a extinção sem resolução do mérito do *writ*, por não ser possível a declaração de inconstitucionalidade de norma jurídica como pedido principal; **b)** não houve revogação do artigo 3º da Lei Estadual nº 18.493/15, mas o adiamento da revisão geral, a fim de evitar a instauração de cenário de crise aguda; **c)** *"embora o que caracteriza o termo seja a circunstância de ser certo o seu advento, pode haver que haja incerteza quanto ao momento da ocorrência. Assim, distingue-se termo certo do termo incerto"* (fl. 131); **d)** não se aplica a ADI 4013/TO como precedente obrigatório, sendo a situação lá discutida diversa; **e)** deve ser instaurado incidente de declaração de



inconstitucionalidade, no caso de processamento; e, **f**) a existência de ações diretas de inconstitucionalidade em face do artigo 3º da Lei Estadual nº 18.493/15 no âmbito do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça. Pleiteou, por fim, seja denegada a segurança.

2.81. Acolhendo manifestação ministerial, após oitiva do impetrante e do Estado do Paraná, o feito foi suspenso para aguardar o julgamento da ADI nº 5641/STF ou da ADI nº 1.626.641-2 deste Órgão Especial, com fundamento no art. 313, inciso V, "a", do CPC[5].

2.82. A pretensão merece guarida, de acordo com a tese jurídica ora proposta de que "o art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 é inconstitucional por importar em ofensa ao direito adquirido ao acréscimo patrimonial decorrente da revisão geral das remunerações concedida nos termos do art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015 (art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal)".

2.83. Ademais, não é caso de extinção do writ, vez que a impetração é voltada contra os efeitos concretos decorrentes do ato atacado, cuja declaração de inconstitucionalidade se pretende incidentalmente, de acordo com a orientação proclamada pelo Superior Tribunal de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. ICMS. MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTIONAMENTO DE EFEITOS CONCRETOS DE LEI TRIBUTÁRIA. ATAQUE CONTRA LEI EM TESE NÃO CONFIGURADO. IMPETRAÇÃO VOLTADA CONTRA ATO DE EFEITOS CONCRETOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA SUSCITADA COMO CAUSA DE PEDIR. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que a alegação de inconstitucionalidade da norma que ampara os efeitos concretos resultantes do ato coator atacado pode ser suscitada como causa de pedir do mandado de segurança, podendo, se procedente, ser declarada em controle difuso (incidenter tantum) pelo juiz ou pelo tribunal. O que a Súmula 266/STF veda é a impetração de mandamus cujo o próprio pedido encerra a declaração de inconstitucionalidade de norma em abstrato, pois esse tipo de pretensão diz respeito ao controle concentrado, o qual deve ser exercido no âmbito das ações diretas de (in)constitucionalidade. Precedentes: AgRg no AREsp 420.984/PI, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 06/03/2014; RMS 34.560/RN, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29/05/2013; RMS 31.707/MT, Rel. Desembargadora convocada Diva Malerbi, Segunda Turma, DJe 23/11/2012; RMS 30.106/CE, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 09/10/2009.

2. No caso dos autos, depreende-se da petição inicial, mais precisamente de seu requerimento final, que o pedido da impetrante visa tutela inibitória em face do Estado para que este não impeça o "regular trânsito das mercadorias, enviada pela impetrante, até o seu consumidor fiscal, garantindo, especialmente, que o fisco Estadual não efetue a retenção das referidas mercadorias, a pretexto do não recolhimento da espúria obrigação tributária em exame".

3. Nesse sentido, verificando-se que pedido formulado no mandamus visa se precaver de atos fiscais específicos que podem ocasionar lesão ou ilegalidade às atividades da contribuinte, faz-se premente o conhecimento do referido Mandado de Segurança, sendo inaplicável, na espécie, o teor da Súmula 266/STF.

4. Agravo interno não provido.



(AgInt no REsp 1796204/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019)

2.84. No mesmo sentido:

*"TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ISS. SUPOSTA IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PEDIDO INCIDENTAL DE DECLARAÇÃO DE **INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO, EM CONTROLE DIFUSO, PARA AFASTAR A EXIGÊNCIA FISCAL, O QUE NÃO CONFIGURA IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. INAPLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.***

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança, objetivando afastar o "ISS incidente sobre a cessão do direito de uso dos jazigos, ou semelhantes, por prazo determinado ou indeterminado, declarando-se, em caráter incidental, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 2.251/2017, na parte em que dispôs sobre a hipótese de incidência tributária do ISS sobre a cessão dos jazigos de cemitérios, assim como a inconstitucionalidade do item 25.05 da lista anexa à LC n. 116/2003, indevidamente acrescido pela LC n. 157/16, por violação frontal ao artigo 156, III da Constituição Federal". O Juízo singular extinguiu liminarmente o feito, sem resolução do mérito, em razão da incidência da Súmula 266 do STF: "Não cabe mandado de segurança contra lei em tese". O Tribunal de origem, mantendo a sentença, negou provimento à Apelação da parte ora recorrente.

*[...] **V. Nos termos da Súmula 266 do STF, revela-se inadequada a impetração de Mandado de Segurança contra lei em tese. Para aplicação do enunciado sumular, porém, há que se distinguir a hipótese em que o impetrante formula, como pedido autônomo, a declaração de inconstitucionalidade de determinada lei, da hipótese em que, como causa de pedir, sustenta-se a inconstitucionalidade de ato normativo. No último caso, é inaplicável o aludido enunciado sumular.***

VI. Nesse sentido, o precedente firmado no Recurso Especial repetitivo 1.119.872/RJ (Tema 430): "No pertinente a impetração de ação mandamental contra lei em tese, a jurisprudência desta Corte Superior embora reconheça a possibilidade de mandado de segurança invocar a inconstitucionalidade da norma como fundamento para o pedido, não admite que a declaração de inconstitucionalidade, constitua, ela própria, pedido autônomo, tal como aqui formulado na inicial" (STJ, REsp 1.119.872/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 20/10/2010). Precedentes do STJ.

VII. Na espécie, conforme se depreende da inicial, o objeto do Mandado de Segurança é afastar a incidência do ISS sobre a cessão do direito de uso de espaços em cemitérios para sepultamento, tal como autorizado no item 25.05 da lista anexa à Lei Complementar 116/2003, na redação conferida pela Lei Complementar 157/2016, e como implementado pela Lei 2.251/2017, do Município de Manaus.

VIII. Como costuma ocorrer no processo tributário, o presente pedido tem, como causa de pedir, a inconstitucionalidade da legislação que instituiu a exação. Isso, porém, não



significa que o mandamus impugna lei em tese. Ao contrário, trata-se de pretensão de declaração incidental de inconstitucionalidade da norma, em controle difuso, para afastar a exigência fiscal, o que pode ser veiculado, quer em Mandado de Segurança, quer em Ação Ordinária.

IX. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que "a alegação de inconstitucionalidade da norma que ampara os efeitos concretos resultantes do ato coator atacado pode ser suscitada como causa de pedir do mandado de segurança, podendo, se procedente, ser declarada em controle difuso (incidenter tantum) pelo juiz ou pelo tribunal. O que a Súmula 266/STF veda é a impetração de mandamus cujo próprio pedido encerra a declaração de inconstitucionalidade de norma em abstrato, pois esse tipo de pretensão diz respeito ao controle concentrado, o qual deve ser exercido no âmbito das ações diretas de (in)constitucionalidade. (...) Nesse sentido, verificando-se que pedido formulado no mandamus visa se precaver de atos fiscais específicos que podem ocasionar lesão ou ilegalidade às atividades da contribuinte, faz-se premente o conhecimento do referido Mandado de Segurança, sendo inaplicável, na espécie, o teor da Súmula 266/STF" (STJ, AgInt no REsp 1.796.204/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/05/2019).

X. Também não se pode afastar a impetração preventiva do writ, com fundamento exclusivo na suposta ausência de ato iminente a ser praticado. Com efeito, a vigência da legislação tributária, aliada à natureza vinculada e obrigatória da atividade administrativa de lançamento, na forma do art. 142, parágrafo único, do CTN, torna justo o receio do contribuinte de que o tributo reputado inconstitucional lhe será exigido. Nessa linha: STJ, EDcl no AgInt no AREsp 1.169.402/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/10/2019; AgInt no REsp 1.270.600/RS, Rel.

Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/06/2018; REsp 860.538/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/10/2008; REsp 710.211/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJU de 31/10/2007.

XI. Registre-se que o fato de estar pendente de julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, a ADI 5.869/DF, cuja matéria de fundo é idêntica à versada no presente feito, não impede o julgamento do Recurso Especial. A uma, porque o objeto do Recurso Especial consiste tão somente em questão preliminar, a saber, a adequação da via eleita pelo impetrante. E a duas, porque o Supremo Tribunal Federal tem "entendimento pacífico no sentido de não se determinar o sobrestamento de processo, em virtude da tramitação de ADI com a mesma matéria de mérito, pendente de julgamento" (STF, AI 803.296 AgR-EDv-AgR-ED-terceiros, Rel. Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe de 22/03/2019). No mesmo sentido: STF, RE 659.534 AgR-EDv-AgR-segundo, Rel. Ministro EDSON FACHIN, TRIBUNAL PLENO, DJe de 14/08/2018.

XII. Recurso Especial parcialmente provido, para assentar a adequação da via eleita e determinar o retorno dos autos ao Juízo singular, a fim de dar prosseguimento ao feito".

(REsp 1933794/AM, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2021, DJe 16/08/2021)

2.85. Em sentido semelhante, elencam-se arestos do Órgão Especial, a título exemplificativo:



"MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ATO COATOR CONSISTENTE NA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2020, QUE EXPLICITA A NÃO INCIDÊNCIA DA TAXA JUDICIÁRIA NO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. WRIT QUE NÃO ATACA LEI EM TESE. ATO NORMATIVO PRODUTOR DE EFEITOS IMEDIATOS NA ESFERA JURÍDICA DOS SUBSTITUÍDOS PELA ENTIDADE DE CLASSE. PRELIMINAR REJEITADA. NATUREZA JURÍDICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA. ART. 100, I, DO CTN. UNIFORMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS EM ATENÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. AUTORIDADE QUE EDITOU A IN Nº 3/2020 NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA QUE LHE É CONFERIDA PELO ART. 21, XXX, DO RITJPR, ESTE EDITADO PELA CORTE COM AMPARO NO ART. 96, I, "A", DA CF. EXISTÊNCIA DE ACERVO DE DECISÕES NO TJPR EM SENTIDO CONTRÁRIO À SÚMULA Nº 59 DA CORTE, GERANDO INSEGURANÇA JURÍDICA. ATO EDITADO COM RELEVANTES MOTIVOS (DE FATO E DE DIREITO) E DEVIDA MOTIVAÇÃO. VALIDADE, SOB O ASPECTO FORMAL. POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO DE CUNHO INTERPRETATIVO, SOB O ASPECTO MATERIAL. ANÁLISE DA NORMA TRIBUTÁRIA APLICÁVEL E SUA INTERPRETAÇÃO SOCORRENDO-SE AOS CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO DIREITO PROCESSUAL. ART. 109 DO CTN. LEI N.º 6.149/70, ATUALIZADA PELAS LEIS ESTADUAIS Nº 16.741/2010, 17.832/2013, 19.803/2018, 20.113/2019 - TABELA IX). INTERPRETAÇÃO HISTÓRICA, SISTEMÁTICA, TELEOLÓGICA, GRAMATICAL, JURISPRUDENCIAL E ECONÔMICA DA NORMA TRIBUTÁRIA QUE APONTAM INVARIAVELMENTE PARA A NÃO INCIDÊNCIA DA TAXA NO ÂMBITO DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. PROCESSO SINCRÉTICO QUE EVIDENCIA QUE O FATO IMPONÍVEL PREVISTO NA LEI TTRIBUTÁRIA ENGLOBA O PROCESSO DESDE O INÍCIO DA FASE COGNITIVA ATÉ O FIM DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. SÚMULA Nº 59 DO TJPR. PEDIDO IMPROCEDENTE".

(TJPR - Órgão Especial - 0017483-27.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: **DESEMBARGADOR FERNANDO PAULINO DA SILVA WOLFF FILHO - J. 08.12.2020**)

"MANDADO DE SEGURANÇA. ACORDO DIRETO CELEBRADO NO ÂMBITO DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO DE PRECATÓRIOS INSTITUÍDA PELA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO PARA PAGAMENTO DE DÉBITO TRIBUTÁRIO MEDIANTE COMPENSAÇÃO COM PRECATÓRIO CUJOS DIREITOS FORAM CEDIDOS À IMPETRANTE. ATO COATOR QUE, A UM SÓ TEMPO, DEIXA DE APLICAR OS PERCENTUAIS DEVIDOS PARA REDUÇÃO DOS VALORES DA MULTA E DO JUROS MORATÓRIOS, ATUALIZA OS VALORES DOS TRIBUTOS ATÉ A DATA DA CELEBRAÇÃO DA TRANSAÇÃO E RETÉM O IMPOSTO SOBRE A RENDA EM NOME DOS CEDENTES. AÇÃO MANDAMENTAL DIRIGIDA EM FACE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA, PROCURADOR DO ESTADO PRESIDENTE DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO DE PRECATÓRIOS E DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. 1. PRELIMINARES ARGUIDAS PELAS AUTORIDADES IMPETRADAS. [...] 1.3. **IMPETRAÇÃO INCABÍVEL POR ATACAR LEI EM TESE. AUTORA QUE NÃO SE LIMITA A COMBATER TEXTOS LEGAIS EM ABSTRATO, INSURGINDO-SE TAMBÉM CONTRA SEUS EFEITOS PRÁTICOS NO CÁLCULO DOS DESCONTOS INCIDENTES SOBRE AS MULTAS E OS JUROS DA PARCELA POSTERGADA. EFEITOS CONCRETOS DOS ATOS NORMATIVOS DEVIDAMENTE QUESTIONADOS E COM POTENCIAL DE, EM TESE, LESAR DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE. PRELIMINAR REJEITADA. [...]"**

(TJPR - Órgão Especial - 5000051-75.2018.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: **DESEMBARGADOR FERNANDO ANTONIO PRAZERES - J. 18.08.2020**)



"MANDADO DE SEGURANÇA. LEI ESTADUAL Nº 18.370/2014. DECRETO Nº 578/2015. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MEMBROS INATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. PRELIMINAR DE "ATAQUE À LEI EM TESE" REJEITADA. SUPOSTA AFRONTA A NORMAS REGIMENTAIS REFERENTES À ATUAÇÃO DA COMISSÃO GERAL E DAS COMISSÕES ESPECÍFICAS DO ÓRGÃO LEGISLATIVO. ALEGAÇÕES QUE CORRESPONDEM, EM TESE, A OFENSAS MERAMENTE REFLEXAS AO TEXTO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS NÃO CARACTERIZADAS. DESNECESSIDADE DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA ESTABELECEER A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, BASTANDO LEI ESTADUAL. ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS. VIOLAÇÕES INEXISTENTES AOS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE, EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL, UNIVERSALIDADE, EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO, DIVERSIDADE NA BASE DE FINANCIAMENTO, NE BIS IN IDEM, VEDAÇÃO AO RETROCESSO E TRIBUTAÇÃO SEM CAUSA. ENTENDIMENTO FIXADO A PARTIR DO JULGAMENTO PROFERIDO PELO STF NA ADI Nº 3.105. SUPERAÇÃO DO PRECEDENTE INVIÁVEL. JURISPRUDÊNCIA REAFIRMADA PELA SUPREMA CORTE EM JULGADOS RECENTES. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

[...] **PRELIMINAR DE NÃO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA POR AFRONTA AO ENTENDIMENTO DA SÚMULA Nº 266/STF: Dispõe a Súmula nº 266 do Supremo Tribunal Federal não caber mandado de segurança contra "a lei em tese".** Por ocasião do juízo liminar, o Desembargador Luís Carlos Xavier afastou, em juízo provisório, a aplicação da referida Súmula, por entender que a "impetração volta-se contra os efeitos concretos das normas aqui impugnadas, e não contra as normas em tese" (fl. 317). O entendimento deve prevalecer. Especificamente em relação a mandados de segurança propostos contra a incidência da contribuição previdenciária de inativos trazida pela Lei Estadual nº 18.370/2014, este Órgão Especial, posteriormente ao exame da liminar nestes autos, fixou não haver hipótese de impetração contra "lei em tese". Em ações semelhantes, afastou-se a vedação contida na Súmula nº 266/STF, podendo, neste ponto, serem citados: MS nº 1.403.801-8, Relator Desembargador Antonio Loyola Vieira, julgado em 17.10.2016; MS nº 1.408.219-0, Relator Desembargador Jorge de Oliveira Vargas, julgado em 05.09.2016; MS nº 1.376.419-1, Relatora Desembargadora Ana Lúcia Lourenço, julgado em 15.08.2016; MS nº 1.412.685-3, Relator Desembargador Jorge de Oliveira Vargas, julgado em 04.07.2016. Nestes termos, rejeito a preliminar. [...]"

(TJPR - Órgão Especial - MSOE - 1378156-7 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR MARIO HELTON JORGE - Unânime - J. 21.10.2019)

2.86. No caso em epígrafe, consta da exordial o seguinte pedido formulado pela impetrante, *in verbis*:

"[...] requer-se **seja concedida a segurança para o fim de, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2017, determinar à autoridade coatora que efetue o pagamento da revisão geral anual ao pessoal militar, ativos, inativos e geradores de pensão, nas datas de 1º de janeiro e 1º de maio de 2017**" (mov. 1.1, p. 20)



2.87. Assim, à semelhança do que ocorreu nos precedentes citados, a impetração não se volta contra lei em tese, mas contra os efeitos concretos da lei cuja inconstitucionalidade se postula *incidentalmente*.

2.88. Noutras palavras, o remédio constitucional tem por objetivo a prolação de pronunciamento jurisdicional de índole mandamental voltado a determinar que a autoridade coatora efetive o pagamento da revisão geral anual à categoria dos policiais militares (ativos, inativos e pensionistas) nos moldes preconizados na 18.493/2015, em observância ao direito já adquirido por esses servidores.

2.89. Trata-se, em verdade, de legítima utilização do mandado de segurança para fins de concessão de tutela inibitória, a qual se volta, *in casu*, a impedir a continuidade do estado de ilicitude gerado pela indevida procrastinação do direito dos servidores estaduais ao acréscimo patrimonial decorrente da revisão geral das remunerações concedida nos termos do art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015.

2.90. Sobre a tutela inibitória, leciona Luiz Guilherme Marinoni:

*"A **tutela inibitória** é prestada por meio de ação de conhecimento, e assim não se liga instrumentalmente a nenhuma ação que possa ser dita 'principal'. Trata-se de "ação de conhecimento" de natureza preventiva, **destinada a impedir a prática, a repetição ou a continuação do ilícito**.*

[...] No caso de ilícito já praticado, torna-se muito mais fácil demonstrar que outro ilícito poderá ser praticado, ou mesmo que a ação ilícita poderá prosseguir. Nesses casos, levando-se em conta a natureza da atividade ou do ato ilícito, não é difícil concluir a respeito da probabilidade da sua continuação ou da sua repetição".

(MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e tutela dos direitos. 3ª ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 192; 196).

2.91. Está presente, pois, exceção à Súmula 266/STF (não cabimento de mandado de segurança contra lei em tese), na medida em que a ordem mandamental **dirige-se, na espécie, a inibir os efeitos concretos decorrentes da incidência do art. 33 da Lei 18.907/2016.**

2.92. Anote-se ainda, nesse ponto, que, nos termos do art. 322, §2º, do CPC[6], a interpretação do pedido deve ser global, isto é, deve considerar o inteiro teor da postulação, o que inclui os fundamentos de fato e de direito apresentados pelo autor.

2.93. De conseguinte, e considerando que cabe ao Governador do Estado a competência para determinar a implantação e o pagamento do reajuste concernentes à categoria profissional representada pela impetrante, reputa-se plenamente adequada a via eleita.



2.94. Em acréscimo, não se vislumbra especial ofensa à isonomia entre servidores ativos e inativos diante do condicionamento do **reajuste** de proventos ao **pagamento das progressões e promoções**, por se tratarem de verbas de natureza distinta. No que se refere à **recomposição do valor nominal de ganhos**, ora pretendida, todos - tanto os aposentados como aqueles que tiveram implementados os benefícios - tiveram a supressão do direito, na mesma proporção.

2.95. Apreciados os argumentos necessários e aplicados os fundamentos traçados para a construção da tese jurídica, impõe-se a **concessão da ordem** a fim de que seja assegurado o **cumprimento integral do artigo 3º da Lei Estadual nº 18.493/15**, nos moldes especificados.

2.96. Todavia, considerando a superveniência da Lei Estadual nº 19.912/2019, a implantação do reajuste referenciado deve se dar **com o devido desconto de eventuais valores já incorporados aos vencimentos dos servidores em decorrência do quanto disposto no art. 1º da Lei Estadual nº 19.912/2019**, que estabeleceu a *implementação parcial* da revisão geral prevista pela Lei Estadual nº 18.493/15.

2.97. Passa-se, pois, ao exame do Mandado de Segurança nº 0002787-88.2017.8.16.0000 e, por brevidade, colaciona-se excerto do relato elaborado quando da apreciação da medida liminar, consistente no seguinte:

"Trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado pelo SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE LONDRINA E REGIÃO - SINDIPOLEm face do ato coator praticado pelo SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA e pelo DIRETOR PRESIDENTE DO PARAPREVIDÊNCIA.

Registra que o artigo 33 da Lei estadual nº 18.907/2016, ao estabelecer que "não se aplica e não gera efeitos o disposto no art. 3º da Lei nº 18.493, de 24 de junho de 2015, enquanto não forem implantadas e pagas todas as promoções e progressões devidas aos servidores civis e militares e comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira", suspende o pagamento da data-base dos servidores do Poder Executivo por tempo indeterminado, ofendendo os princípios da irretroatividade e da segurança jurídica.

Defende que os servidores públicos possuem direito adquirido ao reajuste previsto em lei, de sorte que a suspensão de seu pagamento importa em violação à irredutibilidade de seus vencimentos, consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4013/TO.

Sustenta que o artigo 33 da Lei estadual nº 18.907/2016 padece de inconstitucionalidade material, eis que a norma ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos consagrado na Constituição Federal.

Assevera que a norma também possui inconstitucionalidade formal, já que não respeitou o devido processo legislativo. Argumenta que o projeto de lei 153/2016, que originou a lei nº 18.907/2016, não foi apreciado e aprovado pela Comissão de Finanças e CCJ, violando o contido no artigo 33-B do Regimento Interno da ALEP.(...)

Ao final, requer a concessão definitiva da ordem, "(...) para o fim de reconhecer o direito do filiado do impetrante - servidores policiais civis inativos e pensionistas - com supedâneo no artigo 3º da Lei 18.493/2015, a manutenção imediata de sua data-base, já fixada, com seus reflexos" (fl. 28 - CD-ROM)."



2.98. O Governador do Estado do Paraná, ao prestar informações (mov. 1.17), em síntese, asseverou: **a)** o mandado de segurança é via inadequada para a declaração de inconstitucionalidade de lei, razão que enseja a extinção sem resolução do mérito; **b)** não houve revogação do artigo 3º da Lei Estadual nº 18.493/15, mas o adiamento da revisão geral, a fim de evitar a instauração de cenário de crise aguda; **c)** não se aplica a ADI 4013/TO como precedente obrigatório, sendo a situação lá discutida diversa; **d)** "o fato de não se ter uma data certa não transforma termo em condição"; **e)** necessária a **suspensão do feito até o julgamento da ADI nº 5.641 pelo** Supremo Tribunal Federal. Pleiteou, por fim, seja denegada a segurança.

2.99. A Parana Previdência apresentou informações (mov. 1.20), reforçando, de início, a não correspondência do objeto da ADI 4013 com o tratado no feito. Defendeu que não houve a revogação de direitos, mas a readequação tempestiva para a implementação da obrigação e, também, **a incompetência do Poder Judiciário para o estabelecimento da data e forma de reajuste.**

2.100. Tendo em vista que, no acórdão deste Órgão Especial que admitiu este incidente, entendeu-se pela desnecessidade da suspensão do feito em razão das ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face da Lei Estadual nº 18.907/2016, diante da ausência de relação de prejudicialidade entre os controles concentrado e difuso de constitucionalidade, e ressaltando ainda extinção da ADI nº 5.641/PR no âmbito do Supremo Tribunal Federal e da ADI nº 1.623.641-2 perante este Tribunal de Justiça, respectivamente, em 28/06/2019 e 17/12/2019, prossegue-se no julgamento do *mandamus*.

2.101. Impende consignar novamente que não é caso de extinção do *writ*, **pois não se volta contra lei em tese. Atacam-se os efeitos concretos advindos da norma resultante do ato coator – modificação das datas-bases da revisão geral anual dos servidores públicos policiais civis, – tendo sido a inconstitucionalidade suscitada como causa de pedir.**

2.102. A análise detida da petição inicial permite constatar que a inconstitucionalidade não é arguida como pedido principal, mas apenas como fundamento jurídico para a concessão do pedido consubstanciado em ordenar que o Governador do Estado proceda a manutenção da data-base fixada nos termos do art. 3º da Lei nº 18.493/2015, *in verbis*:

"b) DO MÉRITO

*Que, o presente Mandado de Segurança seja julgado totalmente procedente, mantendo-se a liminar concedida no sentido de conceder a segurança para o **fim de reconhecer o direito do filiado do impetrante -servidores policiais civis inativos e pensionistas- com supedâneo no artigo 3º. da Lei 18.493/2015, a manutenção imediata, de sua data base, já fixada, com seus reflexos***".

2.103. Portanto, nos termos do entendimento jurisprudencial supramencionado (AgInt no REsp 1796204/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019, REsp 1933794/AM, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2021, DJe 16/08/2021 e RMS 46.033/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA,



julgado em 04/09/2014, DJe 11/09/2014), não incide na hipótese a Súmula 266/STF (impossibilidade de impetração do mandado de segurança contra lei em tese), pois, como já repisado, este **mandamus tem por escopo inibir os efeitos concretos oriundos da incidência do art. 33 da Lei 18.907/2016**.

2.104. Destarte, tendo em vista que compete ao Governador do Estado determinar a implantação e o pagamento do reajuste concernentes à categoria profissional representada pelo impetrante, afigura-se adequada a via eleita.

2.105. De início, analisa-se a aventada inconstitucionalidade formal do normativo, sob o argumento de que o respectivo Projeto de Lei (nº 153/2016) não teria observado o Regimento Interno da ALEP, bem assim o artigo 62 da Constituição Estadual, mormente por ter sido submetido tão somente à Comissão de Orçamento, antes de ir a plenário, prescindindo da apreciação, deliberação e aprovação das comissões de Finanças e de Constituição e Justiça.

2.106. Em caso similar, pronunciou-se este Colegiado pela ausência de vício formal em lei cujo projeto foi objeto de debate e apreciação pela instância soberana da Casa de Leis, o plenário.

2.107. Assim, suficiente, nesse sentido, reproduzir os fundamentos do **acórdão proferido por este Órgão Especial** no Mandado de Segurança nº 1.384.816-5, aqui replicáveis:

"Sobre a tese de inconstitucionalidade formal, melhor sorte não assiste ao impetrante, pois tal como afirmado em sede de decisão liminar, o espaço para discussões, por parte do Poder Judiciário, no tocante à tramitação de projetos de leis, é bastante restrito, sob pena de malferir o princípio da separação entre os poderes. (...) A lição de LUIS ROBERTO BARROSO também é bastante esclarecedora, segundo a qual "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite, como regra, o controle judicial da tramitação de projetos, salvo quando se trate de proposta de emenda constitucional violadora de cláusulas pétreas, além de ser extremamente restritiva na discussão judicial das questões regimentais em geral, referidas como interna corporis"[7].

Realmente, somente podem ser apreciados, excepcionalmente, pelo Poder Judiciário, os atos interna corporis, quando esteja em análise a violação a regras constitucionais, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, e levando-se em conta, que a constitucionalização de normas regimentais não desqualifica a importância do Regimento Interno das Casas Legislativas como fonte subsidiária do processo legislativo.

Pois bem. Sustenta o impetrante que a Lei Estadual nº 18.370/14 não cumpriu o trâmite legislativo e violou o devido processo legal, eis que aprovada às pressas pelo regime de Comissão Geral, sem debates e apreciação das Comissões Permanentes.

Embora o art. 62 da Carta Estadual[8] trate genericamente do tema das comissões, remete a sua disciplina de formação, convocação e atuação às disposições regimentais da Assembleia Legislativa, cuja deliberação e determinação compete ao Plenário, órgão soberano que detêm autonomia para alterar sua própria norma regimental(art. 179 RIALEP).



Não prospera a alegação de ilegalidade na atuação das comissões, mediante encenação de votação, com a supressão da participação das comissões permanentes, pois além de não indicar inconstitucionalidade, em razão da soberania do Plenário que por meio de Comissão Geral votou o projeto de lei, eventual vício que não poderia ser presumido, e demandaria a produção de provas, o que é inviável em sede de mandamental. Além disso, tal discussão esbarra na autonomia da Casa legislativa para conduzir o trâmite de votação do projeto de lei, ou seja, trata-se de matéria interna corporis.

Outrossim, conforme por mim afirmado em sede de cognição sumária, e que ora reafirmo, a formação das comissões (permanentes ou temporárias) se justifica para efeito de mera especialização de matérias, nunca de exclusividade. E conforme o inciso I do §2º do art. 62 da Constituição Estadual, cabem às comissões a discussão e votação de "projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário", ou seja, as atribuições do Plenário (absolutas) podem ser delegadas às comissões, as quais detêm competências relativas, e não o inverso.

Sobre o tema, cito o **precedente do Supremo Tribunal Federal**:

*"CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRIVATIZAÇÃO. DESESTATIZAÇÃO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EMPRESA DE ÁGUAS E SANEAMENTO. ALEGADA IRREGULARIDADE NA TRAMITAÇÃO POR AUSÊNCIA DE OITIVA DA COMISSÃO DE SAÚDE E SANEAMENTO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **QUESTÃO INTERNA CORPORIS**. AÇÃO NÃO CONHECIDA." (ADI 2038, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/1999, DJ 25-02-2000 PP-00051 EMENT VOL-01980-02 PP-00222, destaquei)*

Não verifico, outrossim, inconstitucionalidade em razão da ausência de manifestação preliminar do Conselho de Administração do Parana Previdência, vez que o texto magno não exigiu a necessidade de manifestação do referido conselho antes da proposição ou aprovação da lei".

(TJPR - Órgão Especial - MSOE - 1384816-5 - Curitiba - Rel.: **DESEMBARGADOR D'ARTAGNAN SERPA SA** - Por maioria - J. 07.03.2016)

2.108. Dessa feita, não se infere a violação ao texto constitucional, tampouco a ofensa a direito líquido e certo do impetrante, porquanto: **a)** a ausência de submissão do projeto de lei à apreciação da Comissão de Finanças e de Constituição e Justiça não o inquina de vício formal (mov. 50.5, p. 26/34, MS 0002787-88.2017.8.16.0000); **b)** como órgão soberano, o Plenário da Casa de Leis pode dispensar o exame da proposta pelas comissões, de sorte que a aprovação por aquele órgão se afigura suficiente para a higidez do normativo; **c)** não fosse o bastante, via de regra, não cabe ao Poder Judiciário se pronunciar sobre o sentido exato das normas regimentais do Poder Legislativo, por se tratar de matéria *interna corporis*; **d)** nessa seara, a intromissão jurisdicional implicaria violação ao princípio da separação de Poderes (art. 2º da CF).

2.109. No que pertine às alegações de inconstitucionalidade material, cumpre aplicar a tese jurídica proposta para a resolução deste incidente, pelas razões já deduzidas.

2.110. Por conseguinte, reconhecendo a **inconstitucionalidade do artigo 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 por incorrer em violação ao direito adquirido à garantia da irredutibilidade de vencimentos (arts. 5º, XXXVI, e 37, XV, da CF)**, vota-se pela **concessão da ordem** a fim de que seja assegurado aos filiados do impetrante a manutenção das datas-bases para reposição salarial, nos moldes fixados no art. 3º da Lei nº 18.493/2015, com seus reflexos.



2.111. Entretanto, tendo em vista a superveniência da Lei Estadual nº 19.912/2019, a implantação do reajuste referenciado deve se dar **com o devido desconto de eventuais valores já incorporados aos vencimentos dos servidores em decorrência do quanto disposto no art. 1º da Lei Estadual nº 19.912/2019**, que estabeleceu a *implementação parcial* da revisão geral prevista pela Lei Estadual nº 18.493/15.

Conclusão:

2.112. Diante de todo o exposto, vota-se pelo **acolhimento** do presente incidente de repetição de demandas repetitivas, **fixando a tese** a ser aplicada em todas as ações judiciais que versem sobre o tema, nos seguintes termos:

"O art. 33 da Lei Estadual nº 18.907/2016 e normativos posteriores, que postergaram indefinidamente o implemento da revisão geral prevista no art. 3º da Lei Estadual nº 18.493/2015, são inconstitucionais por ofensa ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF) e à garantia da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da CF)".

2.113. Outrossim, vota-se pela **concessão da segurança** nos Mandados de Segurança nº 0044150-89.2016.8.16.0000 e 0002787-88.2017.8.16.0000, afetados ao presente IRDR, a fim de assegurar, respectivamente, tal como pedido, em relação à AMAI, "*o direito do filiado do impetrante - servidores policiais civis inativos e pensionistas - com supedâneo no artigo 3º da Lei 18.493/2015, a manutenção imediata de sua data-base, já fixada, com seus reflexos*", e **pelo SINDIPOL, o cumprimento integral do artigo 3º da Lei Estadual nº 18.493/15**, nos moldes especificados, em ambos os casos, com o devido desconto de eventuais valores já incorporados aos vencimentos dos servidores em decorrência do quanto disposto no art. 1º da Lei Estadual nº 19.912/2019.

[1] Ementa: Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Inexistência de lei para revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos. Ausência de direito a indenização. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, **contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos.** 2. **O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo.** 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte **tese**: "**O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão**".



Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102
DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020)

[2] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

(...)"

The Modern Law Review, n. 22, mar. 1959. Disponível em: *The ratio decidendi of a case.* (GOODHART, Arthur L. **ARTHUR L. GOODHART defendeu que se deveria buscar o princípio subjacente à questão em julgamento por meio de: a) da consideração dos fatos do caso e; b) da identificação, dentre esses fatos, daqueles que o magistrado reputou materiais para o julgamento.** em artigo intitulado "Determining the Ratio Decidendi of a Case", *common law*, No âmbito da [3].)

A respeito desse conceito, **NEIL DUXBURY afirma que "tal concepção de ratio decidendi conecta a doutrina dos precedentes com o princípio pelo qual casos semelhantes devem ser tratados de forma igualitária".** Ou seja, **caso estejam presentes os mesmos fatos de um caso anterior, os tribunais devem aplicar, ao caso sob julgamento, a solução dada àquele, salvo quando presente algum outro fato relevante, ou ainda, quando ausente algum fato material do caso anterior** (DUXBURY, Neil. *The Nature and Authority of Precedent.* New York: Cambridge University Press, 2008. p. 83).

[4] Art. 37, X, da CF - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[5] Como acima referido, as mencionadas ações foram extintas sem resolução de mérito.

[6] **Art. 322 do CPC.** § 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

[7] O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 6ª ed. SP: 2012, pg. 50.

[8] "Art. 62. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta Constituição, no Regimento Interno, ou no ato de que resultar a sua criação".

XXXXXXXXXX INSIRA O TEXTO AQUI XXXXXXXXXXXX



Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar DEFINIÇÃO DE TESE JURÍDICA NO INCIDENTE REPETITIVO o recurso de ESTADO DO PARANÁ.

O julgamento foi presidido pelo Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, sem voto, e dele participaram Desembargador Arquelau Araujo Ribas (relator), Desembargador Antonio Renato Strapasson, Desembargador Mário Helton Jorge, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes, Desembargador Luiz Cezar Nicolau, Desembargador Clayton De Albuquerque Maranhão, Desembargadora Ana Lúcia Lourenço, Desembargador José Sebastião Fagundes Cunha, Desembargador Marco Antonio Antoniassi, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargador Jorge Wagih Massad, Desembargadora Sonia Regina De Castro, Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira e Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos.

06 de dezembro de 2021

Desembargador Arquelau Araujo Ribas

Relator

