

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.424.451 PARANÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DO PARANA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : JOAO LUIZ ARZENO DA SILVA
RECDO.(A/S) : APP SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO PUBLICA DO PARANA
ADV.(A/S) : AGNALDO FERREIRA DOS SANTOS
RECDO.(A/S) : ASSOCIACAO RODOVIARIA DO PARANA
ADV.(A/S) : SERGIO NEY CUELLAR TRAMUJAS
RECDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DO ESTADO DO PARANÁ - AMAI
ADV.(A/S) : DANIELLE CHRISTIANNE DA ROCHA
RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS PERITOS OFICIAIS E AUXILIARES DO PARANA
ADV.(A/S) : HAMILTON MAIA DA SILVA FILHO
RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE LONDRINA E REGIAO - SINDIPOL
ADV.(A/S) : EURICO HUMMIG FILHO
RECDO.(A/S) : SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS DO PARANÁ
ADV.(A/S) : DHIOGO RAPHAEL ANOIZ
RECDO.(A/S) : ASSOCIACAO DOS DELEGADOS DE POLICIA DO ESTADO DO PARANA
ADV.(A/S) : ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO
RECDO.(A/S) : SINDICATO DAS CLASSES POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ - SINCLAPOL
ADV.(A/S) : ANDREA ARRUDA VAZ

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Órgão Especial do Tribunal De Justiça do Paraná, assim ementado (eDOC 45, pp. 1-2):

“INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. ART. 33 DA LEI ESTADUAL Nº 18.907/2016,

RE 1424451 / PR

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

RE 1424451 / PR

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"

Os embargos de declaração opostos pelo Estado do Paraná foram rejeitados (eDOC 53).

Os aclaratórios opostos pelos Sindicatos foram acolhidos para corrigir erro material (eDOC 57).

Foram opostos novos embargos. Estes foram conhecidos e parcialmente acolhidos para corrigir erro material do acórdão que julgou os primeiros embargos, passando a constar "*Ante o exposto, acordam os desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Paraná, por*

RE 1424451 / PR

unanimidade de votos, em conhecer parcialmente dos embargos de declaração e, no mérito, negar-lhes provimento” (eDOC 62).

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa ao art. 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, bem como violação ao decidido no julgamento do Tema 864 de RG.

Nas razões recursais, aduz-se que (eDOC 64, p. 5) :

“(…) o Estado previu, em lei de 2015, um reajuste a título de revisão geral anual para produzir efeitos em 2017. Em 2016, o reajuste foi adiado pelo art. 33 da LDO/2017 (Lei 18.907/2016), a fim de observar o “mandamento constitucional estabelecido no art. 169, § 1º, inciso II”.

À luz do cenário acima, o TJPR entendeu que a revisão geral anual – prevista pela Lei de 2015 para produzir efeitos em janeiro e maio de 2017 – não poderia ser adiada por lei posterior (LDO/2017), sob pena de violar as cláusulas de direito adquirido e de irredutibilidade salarial.

Ocorre que, ao assim julgar, o TJPR contrariou o art. 169, § 1º da Constituição. Isso porque esse dispositivo subordina a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração a duas condições: a) prévia dotação orçamentária suficiente e b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.”

Alega-se ainda que (eDOC 64, p. 13):

“O essencial do Tema 864 não é o inexistir lei específica de revisão geral (concedida apenas em LDO); o ponto central é o reconhecimento de que o art. 169, § 1º, da Constituição Federal se aplica também à revisão geral anual – a qual, aliás, a própria Constituição determina que deve ser veiculada em lei específica (art. 37, X). Isso fica comprovado pelas numerosas decisões que aplicam tal tese a casos de reajustes escalonados concedidos por leis específicas.

Se estiver correta a decisão recorrida, o Tema 864 seria

RE 1424451 / PR

inútil quando a revisão geral anual estiver prevista em lei específica. Ou seja, seria inútil em quase todos os casos, já que o art. 37, X, exige que a revisão geral anual esteja prevista em lei específica. Com isso, o TJPR reduziu drasticamente o alcance do Tema 864, a ponto de torná-lo quase impossível de ser aplicado em novas circunstâncias”.

Em parecer, o Ministério do Estado do Paraná opinou pelo não conhecimento do recurso e por seu desprovimento. A manifestação recebeu a seguinte ementa (eDOC 80, p. 11):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. 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)”. NÃO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO.

1. Para acolher a pretensão do Estado do Paraná, seria imprescindível a análise das Leis Estaduais nº 18.907/2016, 18.493/2015 e 19.912/2019, o que faz incidir o óbice da Súmula 280 do STF, a qual dispõe que: “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”.

2. A Corte paranaense dirimiu a lide também com base nos fundamentos de que “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

RE 1424451 / PR

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”. 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. . 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”, os quais não foram combatidos no Extraordinário recurso e, por si só, são capazes de manter o Acórdão originário recorrido. Assim, tem-se que incidente o disposto na Súmula 283 do STF.

3. Não conhecimento e desprovimento”.

A Primeira Vice-Presidência do TJPR admitiu o recurso extraordinário como representativo de controvérsia (eDOC 81).

É o relatório. Decido.

A irresignação não merece prosperar.

Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, no RE-RG 905.357, DJe 18.2.2020, de relatoria do Ministro Roberto Barroso (Tema 864), reconheceu a existência de repercussão geral sobre existência, ou não, de

RE 1424451 / PR

direito subjetivo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano. Reproduzo a ementa desse julgado:

“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,

RE 1424451 / PR

cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias. ”

Diferente é a hipótese dos autos, em que se discute a constitucionalidade de leis locais que postergaram indefinidamente o implemento da revisão geral prevista no art. 3º da lei estadual nº 18.493/2015 do Estado do Paraná.

Assim, a aplicação do Tema 864 da repercussão geral se torna inviável por tratar de matéria diversa da discutida nos autos.

Além disso, o Tribunal de origem, ao analisar o acórdão, assim asseverou (eDOC 45, pp. 9-11):

“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.

(...)

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

RE 1424451 / PR

econômico e financeiro ocorrida desde 2015, o Estado do Paraná houve por bem, sob o argumento de preservar a hígidez 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.

(...)

2.7. 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

RE 1424451 / PR

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

RE 1424451 / PR

(termos): a) pagamento de promoções e progressões; e b) disponibilidade orçamentária e financeira”. (grifei).

Constata-se que o acórdão está em consonância com o entendimento desta Corte ao concluir que o aumento de vencimento legalmente concedido passa a compor o patrimônio dos servidores e sua não efetivação caracteriza violação ao direito adquirido. Nesse sentido:

“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 tocaninense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocaninense n. 1.868/2007. (ADI 4013, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 19-04-2017)”. (grifei).

RE 1424451 / PR

Ante o exposto, nego provimento ao recurso, nos termos do art. 932, IV, *b*, do CPC.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 12 de julho de 2023.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente