



PROCESSO Nº 0002510-21.2014.814.0069
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
APELAÇÃO
APELANTE: MUNICÍPIO DE PACAJÁ
PROCURADOR: RODNEY ITAMEAR BARROS DAVID
APELADA: EDNILZA GOMES BARROS
ADVOGADA: CÂNDIDA YVETE FORTE DE AMORIM
PROCURADORA DE JUSTIÇA: DRA. MARIA DO SOCORRO PAMPLONA LOBATO
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. SERVIDOR MUNICIPAL. DIREITO DEMONSTRADO. SEGURANÇA MANTIDA. DECISÃO CAUTELAR EM ADI. ELEVAÇÃO DE DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA. EFICÁCIA DA LEI SUSPENSA. EFEITOS PROSPECTIVOS. ADEQUAÇÃO À DECISÃO CAUTELAR. MODULAÇÃO TEMPORAL DE OFÍCIO.

1. Trata-se de recurso de apelação, interposto em face da sentença que, nos autos do mandado de segurança impetrado contra ato do prefeito do Município de Pacajá, concedeu a ordem de pagamento da gratificação de nível superior, a partir da data da impetração do writ.;
2. Do cotejo dos documentos acostados com o dispositivo legal em epígrafe, ressoa o direito líquido e certo da impetrante à percepção da gratificação pretendida, ecoando arbitrário o ato administrativo que indeferiu seu pedido neste sentido. Daí porque impõe-se a manutenção da sentença que concedeu a segurança;
3. Em decisão plenária datada de 3/7/2019, este Tribunal concedeu parcialmente a medida cautelar requerida na ADI nº 0000771-26.2014.814.0000, suspendendo a eficácia do inciso XI do art. 41 da Lei Orgânica do Município. Portanto, a partir da data do decisum epigrafado, a base legal da gratificação postulada passou a carecer de eficácia jurídica e, como não há previsão legal anterior a ela, não incide a disposição do §2º do art. 11 da Lei nº 9868/99, o que desprovê a pretensão do writ de respaldo legal;
4. Considerando os efeitos temporais prospectivos da interlocutória na ADI, depreende-se a eficácia da lei somente até a data do julgamento da cautelar. Diante disto, em atenção ao caráter erga omnes das decisões proferidas em sede de controle constitucional concentrado, exsurge de império que seja a concessão da ordem limitada, de ofício, aos termos da modulação da eficácia da lei pela cautelar deferida na ADI;
5. Devem ser modulados os efeitos da sentença, para limitar a concessão da segurança ao período compreendido entre 20/6/2014 (data da impetração do writ) e 3/7/2019 (data da concessão da cautelar na ADI);
6. Apelação conhecida e desprovida. Modulação temporal de ofício.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao apelo para, de ofício, modular os efeitos da sentença no tempo, para limitá-los ao período compreendido entre 20/6/2014 e 3/7/2019, em atenção aos efeitos prospectivos vinculantes da suspensão da eficácia da lei de regência, determinada na decisão cautelar proferida na ADI nº 0000771-26.2014.814.0000. Tudo nos moldes da fundamentação.

1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 34ª Sessão do seu Plenário Virtual, no período de 27/09/2021 a 04/10/2021. Relatora Exma. Sra. Des. Célia Regina de Lima Pinheiro. Julgamento presidido pelo Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura,



tendo como segundo julgador a Exma. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira e como terceiro julgador, o Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Trata-se de recurso de apelação (fls. 238/271), interposto pelo MUNICÍPIO DE PACAJÁ em face da sentença (fls. 227/234) proferida pelo juízo da Comarca de Pacajá que, nos autos do mandado de segurança impetrado contra ato do prefeito municipal, por EDNILZA GOMES BARROS, concedeu a ordem de pagamento da gratificação de nível superior à impetrante, a partir da data da impetração do writ.

Em suas razões, o apelante suscita a inconstitucionalidade material do inciso XI do art. 41 da Lei Orgânica do Município de Pacajá, aduzindo a necessária ponderação dos princípios da irredutibilidade salarial e da adequação das despesas dos entes públicos. No mérito, defende a legalidade do ato de indeferimento do pedido de implementação da gratificação. Sustenta que a mera disposição legal do direito postulado não empreende a liquidez e certeza necessários à concessão da ordem. Isto porque a disposição legal que o contempla possui eficácia limitada, não tendo sido editada a correspondente lei regulamentadora. Pugna pela atribuição de efeito suspensivo ao apelo sob dois fundamentos: a) em razão da vedação da execução provisória de verbas alimentares, estampada na lei do mandado de segurança, pelo que aduz indevida a concessão da medida liminar; e b) em virtude da pendência de julgamento da ADI n° 0000771-26.2014.814.0000, aforada perante este Tribunal de Justiça. Requer o conhecimento e provimento do recurso com a reforma da sentença e denegação da ordem.

Contrarrazões às fls. 288/300, infirmando os termos recursais e pugnando pelo desprovimento do apelo e manutenção da sentença.

Manifestação do Ministério Público (fls. 307/310) opinando pelo desprovimento do recurso. É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, conhecimento do recurso e adentro a matéria devolvida.

Pedido de suspensão do processo

A apelante requer a suspensão do feito sob dois fundamentos: a) em razão da vedação da execução provisória de verbas alimentares,



estampada na lei do mandado de segurança; e b) em virtude da pendência de julgamento da ADI nº 0000771-26.2014.814.0000, aforada perante este Tribunal de Justiça.

Em verdade, malgrado o apelo haver dado igual designação aos pedidos, observo cuidar-se de pleito de atribuição de efeito suspensivo no primeiro caso; e, no segundo, de sobrestamento do feito em sua fase de conhecimento.

Quando à atribuição de efeito suspensivo à apelação, anoto o que segue:

A sentença proferida em mandado de segurança é dotada de autoexecutoriedade, em razão da finalidade e do rito que caracterizam este tipo de ação constitucional.

O §3º do art. 14 da Lei nº 12.016/2009 dispõe que a sentença concessiva da segurança pode ser executada em caráter provisório, exceto em casos de vedação da concessão de medida liminar. Confira-se:

Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação.

(....)

§ 3º A sentença que conceder o mandado de segurança pode ser executada provisoriamente, salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar.

O §2 do art. 7º do mesmo diploma preceitua vedação à concessão de liminar em hipóteses restritas, dentre elas a concessão, aumento de vantagens ou pagamento a servidores públicos. Vide:

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(....)

§ 2º Não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

Sendo assim, diante da matéria sob lume, que encarta concessão de vantagem à impetrante, servidora municipal, afigura-se a exceção contida no §3º do art. 14 da Lei nº 12.016/2009, impondo-se a atribuição do duplo efeito à apelação.

Nesta senda, defiro o pedido de efeito suspensivo.

Sobre o requerimento de sobrestamento do feito diante do advento da ADI nº 0000771-26.2014.814.0000, teço as considerações a saber:

De início, friso que o mandado de segurança foi impetrado em 20/6/2014, com informações prestadas em 22/7/2014 (fls. 144/168); já a ação direta de inconstitucionalidade foi proposta 25/9/2014. No entanto, a inconstitucionalidade do inciso XI do art. 41 da Lei Orgânica Municipal, discutida em ambas as demandas, contempla fundamentos diversos. Basta observar que, nos presentes autos, a autoridade dita coatora suscita a inconstitucionalidade material do dispositivo, por violação do inciso XI do art. 37 da CF/88; enquanto a impugnação versada na ADI aponta inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em afronta à alínea a do inciso II do art. 61 da CF/88.

Diante disto, não há se falar em risco de decisões conflitantes, já que o



exame da ADI está adstrito ao pedido formulado e deverá debruçar-se sobre os fundamentos ali esposados.

Dito isto, indefiro o pedido de sobrestamento do feito.

Prejudicial de inconstitucionalidade

A apelante suscita prejudicial de inconstitucionalidade material do inciso XI do art. 41 da Lei Orgânica Municipal de Pacajá, ao fundamento de violação do inciso XI do art. 37 da CF/88.

A matéria não foi apreciada na sentença, cuja omissão ora se supre com espeque no inciso III do §3º do art. 1013 do CPC.

Seguem os dispositivos citados:

Art. 41- O Município assegurará aos servidores públicos municipais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, os seguintes direitos:

(....)

XI - Gratificação de representação correspondente a oitenta por cento de seu vencimento ao servidor possuidor de habilitação de nível superior.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(....)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

A tese de inconstitucionalidade lançada no apelo não se amolda ao trato do teto constitucional, positivado no inciso XI do art. 37 da CF/88. Isto porque a norma constitucional em tela deve ser confrontada com leis ou atos normativos de igual teor, qual seja a fixação de teto para a remuneração dos servidores, empregados e agentes remunerados pelos cofres públicos, de acordo com os parâmetros alicerçados na carta republicana.

O dispositivo de lei em relevo cuida de concessão de vantagem a servidores municipais, o que, em abstrato, não guarda qualquer



interseção com os limites financeiros fixados pelo legislador constitucional.

A questão debatida importa em apreciação fática, mero produto concreto dos efeitos adjacentes da lei vigente, o que atrai o exame, caso a caso, da questão. É dizer que, caso o comando legal de pagamento da gratificação de nível superior der ensejo a percepção de valor superior à remuneração do prefeito municipal, compete à própria administração adequar o pagamento do servidor aos limites fixados por lei local específica, própria da regulamentação do inciso XI do art. 37 da CF/88. Esta sim, passível de controle constitucional face os preceitos do teto remuneratório fixados na Constituição Federal. Sendo assim, rejeito a prejudicial.

Mérito

Trata-se de recurso de apelação, interposto em face da sentença que, nos autos do mandado de segurança impetrado contra ato do prefeito do Município de Pacajá, concedeu a ordem de pagamento da gratificação de nível superior, a partir da data da impetração do writ. Segue transcrição do dispositivo:

Ante o exposto, **CONCEDO A SEGURANÇA** para determinar à autoridade coatora que promova o pagamento da gratificação de escolaridade a Impetrante, no percentual de 80% (oitenta por cento) de seus vencimentos, a partir da impetração deste writ, nos termos do art. 41, IX, da Lei Orgânica do Município de Pacajá.

Para melhor didática, reitero transcrição da base legal em questão:

Art. 41- O Município assegurará aos servidores públicos municipais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, os seguintes direitos:

(...)

XI - Gratificação de representação correspondente a oitenta por cento de seu vencimento ao servidor possuidor de habilitação de nível superior.

Com a exordial, a impetrante carreou os seguintes documentos:

1. Lei Orgânica Municipal de Pacajá, publicada em 5/4/1990 (fls. 39/83);
2. Decreto de nomeação para o exercício do cargo de agente administrativo municipal, datado de 3/7/2006;
3. Decreto municipal de suspensão do pagamento da gratificação de nível superior, datado de 29/7/2013 (fls. 37/38);
4. Contracheques que espelham a ausência de pagamento da gratificação de nível superior (fls. 26/29);
5. Diploma de formação acadêmica de licenciatura em letras, expedido pela Universidade de Uberaba, em 27/11/2012 (fl. 20); e
6. Requerimento administrativo da gratificação de nível superior e decisão de indeferimento do pedido (fls. 34/36).

Do cotejo dos documentos acostados com o dispositivo legal em epígrafe, ressoa o direito líquido e certo da impetrante à percepção da gratificação pretendida, ecoando arbitrário o ato administrativo que indeferiu seu pedido neste sentido. Daí porque impõe-se a manutenção



da sentença que concedeu a segurança.

Deve ser afastado o argumento recursal de eficácia limitada do inciso XI do art. 41 da LOM. É que a mera leitura do dispositivo denota, com clareza, a garantia da vantagem econômica hábil ao imediato cumprimento; tanto que não faz qualquer referência a regulamentação posterior.

De mais a mais, assenta-se pacífico na jurisprudência a aplicação imediata de garantias individuais constantes de diplomas axiológicos, tais quais as cartas constitucionais e as leis orgânicas municipais. Portanto, não prospera a tese lançada no apelo, impondo-se a manutenção da sentença.

Efeitos da sentença. Modulação de ofício

Inconstitucionalidade formal do inciso XI do art. 41 da LOM

Decisão cautelar em ADI

Em decisão plenária datada de 3/7/2019, sob a relatoria do Des. Roberto Gonçalves de Moura, este Tribunal proferiu acórdão concedendo parcialmente a medida cautelar requerida na ADI citada, para suspender a eficácia do inciso XI do art. 41 da LOM com efeitos ex nunc, restando indeferido o pedido cautelar relativo ao artigo 14, VI, alínea a, da Lei Municipal nº 347/2012, também objeto da ação declaratória. São os termos dispositivos do julgado:

Desse modo, presentes os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* apenas em relação a um dos dispositivos impugnados, dado o vício de iniciativa legislativa mencionado ao norte, restando ausentes quanto ao outro ponto da legislação municipal em comento, **CONCEDO PARCIALMENTE A LIMINAR REQUERIDA PARA SUSPENDER A EFICÁCIA**, com efeito **EX NUNC**, **APENAS** do inciso XI do art. 41 da Lei Orgânica do Município de Pacajá e **NEGANDO-A** quanto ao art. 14, VI, alínea a, da Lei Municipal n. 347/2012.

A medida cautelar concedida na ação direta de inconstitucionalidade impõe a suspensão da eficácia da lei impugnada, com efeitos prospectivos e contra todos, ao que se deve conformar o universo jurídico até o julgamento do mérito da lide. É a disposição do art. 11 da Lei nº 9868/99, a saber:

Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

§ 2º A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário.

Com isto, deduz-se que, a partir da data deste decisum, a base legal



da gratificação postulada passou a carecer de eficácia jurídica e, como não há previsão da gratificação em lei anterior, não incide a disposição do §2º do art. 11 da Lei nº 9868/99 (acima), o que desprovê de respaldo jurídico a pretensão mandamental.

Não obstante a independência processual do mandado de segurança em relação à ADI pendente de julgamento definitivo, no caso concreto, importa ponderar que, após proferida a sentença concessiva da ordem mandamental (3/11/2016), sobreveio a concessão da cautelar na ADI (3/7/2019).

Assim, considerando os efeitos temporais prospectivos da interlocutória na ADI, depreende-se a eficácia da lei somente até a data do julgamento da cautelar. Diante disto, em atenção ao caráter erga omnes das decisões proferidas em sede de controle constitucional concentrado, exsurge de império que seja a concessão da ordem limitada dos termos da modulação da eficácia da lei pela cautelar deferida na ADI.

Posto isto, altero a sentença, para, a teor da decisão interlocutória proferida na ADI nº 0000771-26.2014.814.0000, limitar concessão da segurança ao período compreendido entre 20/6/2014 (data da impetração do writ) e 3/7/2019 (data da concessão da cautelar na ADI).

Ante o exposto, conheço e nego provimento ao apelo para, de ofício, modular os efeitos da sentença no tempo, para limitá-los ao período compreendido entre 20/6/2014 e 3/7/2019, em atenção aos efeitos prospectivos vinculantes da suspensão da eficácia da lei de regência, determinada na decisão cautelar proferida na ADI nº 0000771-26.2014.814.0000. Tudo nos moldes da fundamentação.

É o voto.

Belém, 27 de setembro de 2021.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora