



05/05/2025

Número: **0805559-35.2023.8.14.0000**

Classe: **INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Desembargadora ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA**

Última distribuição : **05/04/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **IRPF/Imposto de Renda de Pessoa Física, Gratificações e Adicionais**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
ESTADO DO PARÁ (SUSCITANTE)	
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO PARA (AUTORIDADE)	

Outros participantes	
JUÍZO DA 5ª VARA DE FAZENDA DA CAPITAL (AUTORIDADE)	
2ª VARA DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA DE BELÉM/PA (AUTORIDADE)	
1ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública da Capital (AUTORIDADE)	
Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Estado do Pará (TERCEIRO INTERESSADO)	ALINE DE FATIMA MARTINS DA COSTA BULHOES LEITE (ADVOGADO) ANDREIA MARIA ROSA DE MOURA (ADVOGADO) CAIO CESAR MARTINS FRAZAO (ADVOGADO) CAIO DANIEL LIMA ARRAIS (ADVOGADO) EDUARDA NADIA NABOR TAMASAUSKAS (ADVOGADO) JULIANA NEGRAO DOS SANTOS (ADVOGADO) MARIA CLAUDIA SILVA COSTA (ADVOGADO)
Associação de Cabos e Soldados da Polícia e Bombeiros do Estado do Pará (TERCEIRO INTERESSADO)	
PAULO CRISTIANO GUIMARAES CARNEVALE (INTERESSADO)	BRENA NORONHA RIBEIRO (ADVOGADO) LUCAS SORIANO DE MELLO BARROSO (ADVOGADO) LAIS CORREA FEITOSA (ADVOGADO) JESSICA VITORIA CUNHA DE FIGUEIREDO (ADVOGADO) IVALDO SENA DE SOUSA (ADVOGADO) YASMIN MONTEIRO RODRIGUES (ADVOGADO)
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
25735105	29/04/2025 11:54	Voto do Magistrado	Voto

**A EXMA. SR. DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA
(RELATORA):**

1. DA PRELIMINAR DE NÃO CABIMENTO DO IRDR.

Inicialmente, passo à análise da preliminar de não cabimento do presente IRDR por suposta ausência de demonstração de dissídio jurisdicional suscitada pela Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Estado do Pará (ID 21921789).

Primeiramente, restou demonstrado, no Estudo de Viabilidade emitido pela Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas (COGEPAC), que já existem decisões divergentes no tocante ao (in)deferimento das tutelas de urgência, havendo *“tratamento jurisdicional divergente entre unidades judiciárias de 1ª instância, manifestado por decisões conflitantes sobre mesma questão jurídica, assim como a iminente possibilidade de entendimentos dissonantes no julgamento dos Agravos de Instrumento já em curso na 2ª instância, sendo salutar que tal entendimento seja uniformizado no bojo de precedente judicial qualificado obrigatório”* (ID 14505883).

Ademais, sobre a suposta necessidade de divergência como pressuposto de instauração, o voto que julgou os Embargos de Declaração opostos em face do acórdão de admissibilidade do Incidente (ID 20012218), aponta, de forma incontestada, o preenchimento dos requisitos legais no presente IRDR, assim como destaca a prescindibilidade da demonstração de dissonância sobre a questão de direito comum como formalidade para viabilidade do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

No particular, leciona Sofia Temer (*in Incidente de resolução de demandas repetitivas*. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2023. p. 110):

*Pensamos que o segundo requisito para instauração do incidente, qual seja, "risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica" (art. 976, II) **também não pode ser a justificativa legal para exigir decisões dissonantes a respeito da problemática.** Caso essa fosse a opção legal, o Código trataria de dispor como requisito para a instauração a efetiva ofensa à isonomia e*

segurança jurídica (que decorrem da coexistência de decisões antagônicas) e não o "risco de". (destaquei)

Ao final, o acórdão que julgou os referidos Embargos de Declaração conclui que *“para o preenchimento dos pressupostos processuais que autorizam a instauração do IRDR, é suficiente a demonstração de que a repetitividade da controvérsia – no sentido de debate ou divergência entre as partes sobre questão de direito comum, não entre os julgadores – apresenta potencial de gerar tanto a multiplicação expressiva de demandas, como o correlato **risco de ofensa à isonomia e segurança jurídica** por meio de decisões conflitantes, não sendo necessário fazer prova da **efetiva divergência**”*.

Assim, não merece prosperar a preliminar que discute o não cabimento do IRDR, motivo pelo qual a rejeito.

2. DA ESTABILIZAÇÃO OBJETIVA DO INCIDENTE E DA SÍNTESE DA PLURALIDADE ARGUMENTATIVA AGREGADA À INSTRUÇÃO DO FEITO.

Preambularmente, **rememoro os termos do acórdão de admissão** do presente Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, no qual foi delimitada, dentre outros aspectos, a questão de direito repetitiva a ser enfrentada e a categoria fática que compõe a hipótese de incidência da futura tese vinculante (ID 17450155):

- a) **Questão de Direito** – A regularidade, ou não, da incidência do Imposto de Renda sobre a “Gratificação de Complementação de Jornada Operacional” – auferida pelos servidores da Polícia Militar do Estado do Pará, do Corpo de Bombeiros Militar do Pará e da Polícia Civil do Pará –, considerando-se as disposições da Lei Estadual n.º 6.830/2006, com a redação que lhe foi conferida pela Lei Estadual nº 8.604/2018, que define tal gratificação como verba de natureza indenizatória e, em caso negativo, a delimitação do foro competente para o processamento da competente ação de obrigação de não fazer e de ressarcimento.
- b) **Categoria fática para qual a tese será aplicada** – “Ações Declaratórias de Inexistência de Relação Jurídico-Tributária c/c Repetição de Indébito” e demais ações judiciais individuais ou coletivas, em fase de conhecimento ou cumprimento, propostas por servidores da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Estado do Pará, cujo objeto ou pedido relacione-se à incidência do Imposto de Renda sobre a verba por eles percebida a título de “Gratificação de Complementação de Jornada Operacional (GCJO)” e a repetição do indébito pelo ente



pagador responsável pela retenção de tal tributo na fonte, incluindo, os respectivos recursos e Conflitos de Competência eventualmente interpostos nessas ações.

Em um segundo momento, a partir da estrutura subjetiva multipolarizada afetada durante a instrução do feito, sintetizo o teor das correntes de entendimento invocadas pelos interessados no debate.

O “**Entendimento Dissonante 1**” é sustentado pelos servidores das Polícias Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, por suas entidades associativas, pelo Ministério Público e por sentenças de mérito do Juízo da 2ª Vara do Juizado da Fazenda Pública de Belém. Tal entendimento se assenta sobre as seguintes premissas:

(I) A Lei Estadual nº 6.830/2006 criou a “Gratificação de Complementação de Jornada Operacional” (GCJO), para **indenizar os policiais e bombeiros civis e militares atuantes na área operacional das corporações e que, por necessidade excepcional e temporária, participem de programas ou operações especiais** nos quais seja inerente a antecipação ou a prorrogação da jornada normal de trabalho, **sendo paga de forma genérica e em valor único** (reajustado anualmente) **por cada operação ou programa especial**, e não pelo cômputo de horas trabalhadas na sobrejornada, ou seja, independentemente do número de horas extras trabalhadas (art. 3º da Lei Estadual nº 6.830/2006);

(II) As decisões judiciais de procedência exaradas aplicam o disposto na Lei Estadual nº 6.830/2006, que define a natureza indenizatória da verba, determinando a não incidência do imposto de renda sobre a GCJO;

(III) A Lei Estadual nº 6.830/2006 – como as posteriores leis alteradoras – disciplinou a GCJO como parcela pecuniária indenizatória, sendo tal diretriz normativa proveniente do regular exercício de competência legislativa suplementar conferida aos Estados-membros pelo Pacto Federativo, eis que o art. 42 combinado com o art. 142, § 3º, X, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorgam à lei estadual específica a competência para dispor sobre direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e outras situações especiais dos militares estaduais, como a jornada de trabalho, sempre “consideradas as peculiaridades de suas atividades”;

(IV) É necessário aplicar distinção entre a situação fático-jurídica que ensejou a edição da Súmula nº 463 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – que trata da incidência de imposto de renda sobre os valores pagos a título de indenização por horas extras – e a situação fático-jurídica que gera o direito à percepção da GCJO pelos policiais militares e policiais civis estaduais, não sendo correto comparar essa gratificação com a realização de simples



horas extras, eis que a atividade policial apresenta peculiaridades quando comparada a de outros profissionais, tais como maior exposição à violência, alto nível de estresse e o risco de vida;

(V) O STJ tem consolidado entendimento de que as verbas de natureza indenizatória, tais como as concedidas em razão de atividades extraordinárias ou para compensação de condições específicas de trabalho, não estão sujeitas à incidência de Imposto de Renda, sendo tal fato atestado pela gradativa edição das Súmulas nº 125, nº 136, nº 215, nº 386 e nº 498, as quais tratam, respectivamente, de “férias não gozadas por necessidade do serviço”, “licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço”, “programa de incentivo à demissão voluntária”, “indenizações de férias proporcionais e o respectivo adicional” e “indenização por danos morais”. Essa concepção deve ser estendida também aos servidores públicos e militares, desde que demonstrada a natureza compensatória da gratificação, como ocorre no caso da GCJO, instituída pela legislação estadual como verba de caráter indenizatório, eis que tais valores **não se destinam ao aumento patrimonial dos servidores**, mas sim à **compensação pela prestação de serviços em condições adversas específicas**;

(VI) A segurança jurídica prevista no art. 5º, caput, da CF/88 e no art. 1º do Código Tributário Nacional (CTN) exige previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas, especialmente na aplicação de tributos, motivo pelo qual a tributação de verbas legalmente definidas como indenizatórias – e que, portanto, não representam acréscimo patrimonial, a teor do art. 43 do CTN – fere esse princípio e cria instabilidade nas relações entre o fisco estadual e os servidores; e

(VII) A natureza compensatória da GCJO é evidenciada pelos ônus que ela busca equilibrar, **tais como serviços extraordinários, prorrogação de jornada ou exposição a riscos e condições adversas**. Logo, o objetivo é recompor o prejuízo advindo dos riscos e ônus inerentes à atividade, suportados pelos policiais e bombeiros estaduais, restituindo-os dos custos.

O “**Entendimento Dissonante 2**” é defendido pelo Estado do Pará com base nos seguintes argumentos:

(I) O art. 4º da Lei Estadual nº 6.830/2006, conforme alteração promovida pela Lei Estadual nº 8.604/2018, afrontou a Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional possui caráter indenizatório, não configurador de rendimento tributável, eis que tal qualificação só poderia ser privativamente atribuída pela União Federal, a qual possui a competência para legislar a respeito de “impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza”, bem como para isentar este ou aquele fato ou ato economicamente apreciável da incidência desses mesmos impostos, a teor do art. 153, III, da CF/88;



(II) Além da suposta invasão de competência legislativa privativa da União, haveria inconstitucionalidade por desrespeito à regra da necessidade de lei específica para regular exclusivamente a isenção do tributo (art. 150, §6º, da CF/88);

(III) Apesar das questões constitucionais, a GCJO seria uma vantagem explicitamente remuneratória porque se destina a remunerar “a realização de atividade pública policial de natureza operacional, decorrente de antecipação ou prorrogação da jornada normal de trabalho do policial civil e militar”, assemelhando-se ao instituto das horas extras e, portando, agasalhando-se sob o conceito de renda como produto do trabalho, a teor do disposto no art. 43, I, do CTN, estando no campo de incidência da Súmula nº 463 do STJ; e

(IV) O fato de uma lei estadual conferir à determinada vantagem o nome de indenizatória não descaracteriza sua essência salarial, remunerando o trabalho extraordinário e sujeitando-se à incidência do IRRF.

3. DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICO-JURÍDICAS QUE ENSEJARAM A CONTROVÉRSIA SOBRE QUESTÃO DE DIREITO REPETITIVA.

O art. 153, III, da Constituição Federal de 1988 outorgou à União a competência legislativa para instituir o **Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)**. Todavia, refletindo a tendência de “descentralização de recursos”, ao repartir as receitas tributárias entre os entes federados, destinou-se aos Estados e ao Distrito Federal a totalidade do produto da arrecadação desse imposto sobre a renda quando houvesse a incidência, na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título por aqueles entes, suas autarquias e fundações, conforme o art. 157, I, da Constituição Republicana.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu tanto a **capacidade tributária ativa dos Estados** para arrecadar e cobrar o Imposto de Renda Retido na Fonte como também reconheceu a **competência da Justiça Comum Estadual** para julgar causas alusivas a esse imposto retido na fonte pelo Estado-membro, porquanto ausente o interesse da União, nos moldes do Tema 572, conforme destacado por Eduardo Sabbag (in Manual de Direito Tributário. 14 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 744-745).

Logo, na qualidade de **sujeito ativo da obrigação tributária** relativa ao Imposto de Renda incidente sobre a remuneração dos policiais militares, bombeiros



militares e policiais civis de suas corporações, o Estado do Pará vinha historicamente promovendo o desconto a título de IRRF sobre a denominada de **Gratificação de Complementação de Jornada Operacional – criada pela Lei Estadual nº 6.830/2006 e designada nos contracheques como “Abono Extraordinário”** –, justificando a exação com o argumento de que essa parcela possuiria **natureza nitidamente remuneratória**.

Entretanto, em janeiro do ano de 2018, por meio da Lei Estadual nº 8.604, o legislador complementou o regramento da GCJO, acrescentando nova redação a dispositivos da Lei nº 6.830/2006, emergindo a controvérsia atual: ao proceder à atualização normativa, **a nova redação do art. 4º da Lei Estadual nº 6.830/2006 consignou expressamente que a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional possui caráter indenizatório**, consideradas as peculiaridades da carreira policial e as condições do trabalho de natureza operacional (arts. 1º a 3º do mesmo diploma).

Assim, a citada Gratificação foi deslocada para o campo de não incidência do Imposto de Renda, eis que, sendo parcela indenizatória, a sua percepção não enseja a ocorrência do fato gerador “aquisição ou acréscimo patrimonial” (art. 43 do CTN), mas tão somente a recomposição de situação anterior mediante a compensação de prejuízos.

Contudo, mantendo seu entendimento original sobre a natureza da parcela, o Poder Executivo estadual não encampou o novo regramento acerca da natureza jurídica da GCJO, passando a alegar sua inconstitucionalidade e prosseguiu realizando o desconto do Imposto de Renda.

Irresignados, os servidores da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Estado do Pará começaram a demandar judicialmente a suspensão dos descontos e os correspondentes ressarcimentos, conforme a literalidade do art. 4º da Lei Estadual nº 6.830/06, além de pleitearem a sua imediata observância pelo ente pagador.

Grande parte dessas ações foi distribuída para os Juízos da 1ª e da 2ª Varas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública de Belém, os quais vinham decidindo de forma dissonante quanto ao deferimento da antecipação de tutela. Enquanto o Juízo da 1ª Vara decidia pelo indeferimento das tutelas de evidência, o



Juízo da 2ª Vara as deferia.

Posteriormente, esses mesmos Juízos das Varas do Juizado da Fazenda formalizaram Ato de Cooperação (**ID 82025034 do Processo Paradigma nº 0881532-97.2022.8.14.0301**), entendendo pela possibilidade de tutela coletiva do objeto das ações repetitivas por sua natureza de direito individual homogêneo, razão pela qual determinaram a redistribuição ao Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Capital, ocasião em que essas ações foram suspensas.

Entretanto, cumpre registrar que, anteriormente ao ato concertado firmado, alguns feitos foram julgados pela 2ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública de Belém, com a prolação de sentenças de procedência, as quais determinaram ao Estado do Pará a cessação dos descontos a título de Imposto de Renda sobre a mencionada Gratificação e repetição do indébito, podendo ser citado, exemplificativamente, o decidido nas Ações nº 0898615-29.2022.8.14.0301 e nº 0902463-24.2022.8.14.0301.

A disseminação da matéria e a dispersão jurisprudencial em Juízos de competências distintas, no âmbito dessa Justiça Comum estadual – por força da tese vinculante firmada no Tema nº 572 do STF – foram amplamente demonstradas no voto de admissão do presente IRDR (ID 17450155), motivo pelo qual se mostra necessária a formação do precedente qualificado.

Feita essa contextualização essencial à futura fixação e aplicação de tese qualificada, **passo propriamente à fase de julgamento do presente IRDR** – o juízo de mérito, sob o qual será firmada a tese jurídica, cuja *ratio decidendi* (fundamentos determinantes) e enunciado(s) normativo(s) serão vinculantes, em âmbito estadual –, **a fim de que este Tribunal Pleno firme posicionamento definitivo sobre a questão de direito.**

4. DO MÉRITO.

4.1. DO PACTO FEDERATIVO E DO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS ESTADOS-MEMBROS PARA LEGISLAR SOBRE O REGIME JURÍDICO DIFERENCIADO



DOS MILITARES E POLICIAIS CIVIS ESTADUAIS.

Antes de adentrar propriamente na presente questão de direito, é salutar analisar as regras de distribuição das competências legislativas, na Constituição Federal de 1988, cumprindo ao Judiciário interpretar os dispositivos constitucionais que tratam desse tema, a fim de garantir a sua correta aplicação, em respeito à finalidade que animou o Constituinte na divisão de atribuições entre os entes federativos.

No pacto federativo, o critério responsável por orientar a repartição de competências é o **princípio da predominância do interesse**, segundo o qual cabem à União as matérias de predominante interesse nacional, ao passo que aos Estados tocam as matérias de prevalente interesse regional, enquanto aos Municípios compete legislar sobre as questões de prevalente interesse local (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 478 apud VASCONCELOS, Clever. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: RT, 2024).

No que tange aos militares, nos termos do artigo 22, XXI, da CF/88, compete privativamente à União legislar “*sobre **normas gerais** de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares*”.

Tal competência legiferante privativa da União **não exclui a autorização para que os entes subnacionais legislem sobre questões específicas situadas no âmbito das temáticas previstas no art. 22**, conforme sejam autorizados originariamente pela própria Constituição Federal ou, na forma do parágrafo único do aludido dispositivo, por autorização de lei complementar.

E é exatamente o que acontece na espécie: de um lado, o CF/88 outorgou à União a competência exclusiva para estabelecer normas gerais regentes das corporações militares estaduais e, de outro, **conferiu aos Estados, no art. 42, §1º, a competência legislativa para discipliná-las em suas especificidades**, competência essa que também é exclusiva, porém abrange os temas enumerados no artigo 142, §3º, X, da Carta Republicana.

No que tange às Polícias Civas, a Constituição Federal outorgou competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para



a disciplina de sua “organização, garantias, direitos e deveres”, mas limitou novamente a ingerência à edição de normas gerais (art. 24, XVI e §1º da CF/88).

Tais normas são coerentes com o restante do sistema constitucional que estrutura a Federação, onde os entes estaduais possuem autonomia para organizar sua Administração por meio de suas Constituições e leis (art. 25, caput, da CF/88), inclusive, disciplinando o regime jurídico dos seus servidores públicos, prerrogativa essa reiterada pelo art. 24, §1º, da CF/88, o qual permite aos Estados, no exercício da “competência concorrente suplementar complementar”, legislar sobre Direito Administrativo, desde que respeitadas as normas gerais da União.

No ponto, reproduzo os dispositivos constitucionais essenciais ao deslinde da controvérsia:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(omissis)

*XVI - organização, garantias, direitos e deveres das **polícias civis**.*

(omissis)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(omissis)



*X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, **os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades**, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.*

Logo, o princípio federativo e o critério da predominância do interesse asseguram a competência legislativa estadual para efetivamente regulamentar o regime jurídico diferenciado dos militares estaduais e dos policiais civis.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se sobre a temática em questão por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.912/MG, a qual foi ementada com os seguintes dizeres:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

1. (omissis).

*2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre **o regime jurídico dos militares daquele Estado** e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, **tem a especificidade exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal.***

*3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais. **A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço.***

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente.



(Supremo Tribunal Federal: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.912/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 11/5/2016, publicado em 24/5/2016 – destaquei)

Assim, emerge a conclusão de que, nos termos do **art. 42, §1º combinado com o art. 142, § 3º, X, e do art. 24, XVI, §1º, da CF/88** cabe à lei estadual regulamentar o regime jurídico diferenciado dos servidores militares e policiais civis estaduais, sempre consideradas as peculiaridades de suas atividades e as características fáticas locais.

A locução constitucional “regime jurídico” abarca o conjunto de normas incidentes sobre os diversos aspectos das relações mantidas pelo Estado com os seus servidores, incluindo direitos, remuneração e gratificações, como acontece com a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional, bem como sobre correlata natureza jurídica. Inclusive, no que tange ao objeto do presente IRDR, o ônus decorrente da não incidência de tributo, devido à criação de espécie de rubrica com natureza indenizatória – o que lhe retira da própria regra-matriz tributária, por mera não correspondência ao fato gerador (como será a seguir demonstrado) – é suportado unicamente pelo Estado-membro, tendo em vista que a destinação do produto da arrecadação lhe pertence integralmente, a teor do art. 157, I, da CF/88.

Na forma em que foi instituída pela Lei Estadual nº 6.830/2006 e leis posteriores alteradoras, a GCJO atende aos requisitos de especificidade e adequação às condições regionais, em consonância com os princípios federativos da predominância do interesse e da autonomia dos entes subnacionais. Este reconhecimento baseia-se no entendimento consolidado de que **benefícios e gratificações concedidos a servidores estaduais, especialmente aqueles em regimes diferenciados, estão sob a competência legislativa do Estado**, desde que não invadam competência privativa da União.

4.2. DA NATUREZA INDENIZATÓRIA DA GRATIFICAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DE JORNADA OPERACIONAL (GCJO), CONSIDERADO O REGIME JURÍDICO DIFERENCIADO DOS MILITARES E POLICIAIS CIVIS ESTADUAIS.

A Gratificação de Complementação de Jornada Operacional ora tratada,



também conhecida como “Abono Extraordinário”, foi criada pela Lei Estadual nº 6.830/2006, cuja ementa informa dispor “sobre a criação da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional para as operações especiais das Polícias Civil e Militar do Estado, a ser paga aos policiais civis e militares que especifica”.

Após alterações legislativas posteriores, o citado diploma legal esclarece a essência e a sistemática de pagamento da GCJO, sendo necessária a transcrição dos seus primeiros artigos:

*Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer o pagamento da Gratificação de **Complementação de Jornada Operacional aos policiais civis, em atividade**, da Polícia Civil do Estado, aos policiais militares, em efetivo exercício, da Polícia Militar do Estado e aos Bombeiros Militares, em efetivo exercício, do Corpo de Bombeiros Militares do Estado, **que atuam na área operacional das corporações.***

*§ 1º A Gratificação de Complementação de Jornada Operacional de que trata o caput **tem como fato gerador a realização de atividade pública policial de natureza operacional, decorrente de antecipação ou prorrogação da jornada normal de trabalho do policial civil e militar.***

*§ 2º A vantagem pecuniária somente será atribuída para atender às necessidades eventuais decorrentes de **situações excepcionais e temporárias** de serviço das corporações.*

§ 3º Estende-se o pagamento da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional aos policiais militares colocados à disposição da Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará. (incluído pela Lei nº 8.903, de 6 de novembro de 2019)

Art. 2º Para efeito do disposto no artigo anterior, consideram-se como situações excepcionais e temporárias as que decorram de:

*I - **execução de programas de prevenção primária ou de caráter operacional, ou operações especiais, ou de reforço à defesa social ou à segurança pública, constituídos de planejamentos específicos, com tempo de duração preestabelecido;** (nova redação dada pela Lei nº 8.604, de 11 de janeiro de 2018)*

*II- **ocorrências localizadas de anormal perturbação da ordem pública reclamando ações programadas de prevenção ou repressão em caráter ininterrupto;***

*III- **serviços ou eventos inadiáveis** para fazer face à necessidade da presença de polícia ou cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto à proteção ou defesa da sociedade ou à segurança pública;*



Art. 3º Para fins de cálculo da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional pela realização de programas ou operações especiais de antecipação ou prorrogação de jornada de trabalho, é fixado o valor de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) por programa ou operação. (nova redação dada pela Lei nº 8.604, de 11 de janeiro de 2018) (* valor atualizado pela Lei nº 9.500, de 28 de março de 2022, publicada no Diário Oficial nº 34.913 de 30 de março de 2022, não modificando o texto legal)

§ 1º O valor acima fixado, destinado ao pagamento de cada operação, para efeito de cálculo da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional será reajustado anualmente, na mesma proporção e na mesma data do reajuste concedido ao funcionalismo público estadual.

§ 2º O policial civil e o militar estadual poderão participar, durante o mês, de até 12 (doze) operações especiais, que é o limite máximo de operações mensais, não podendo a quantidade de policiais recrutados para integrar as operações especiais em que haja antecipação ou prorrogação de jornada de trabalho ultrapassar a 50% (cinquenta por cento) do total do efetivo da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar em exercício durante o mês. (nova redação dada pela Lei nº 9.984, de 6 de julho de 2023)

§2º-A Atos do Comandante-Geral da Polícia Militar, do Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar e do Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado Pará disciplinarão o emprego dos integrantes das Corporações em jornadas consecutivas, observado o disposto nesta Lei. (incluído pela Lei nº 9.984, de 6 de julho de 2023)

Art. 4º A Gratificação de Complementação de Jornada Operacional tem caráter indenizatório e não será: (nova redação dada pela Lei nº 8.604, de 11 de janeiro de 2018)

I- incorporado ao vencimento ou remuneração, para qualquer fim, bem como sobre ele não incidirá vantagem alguma a que faça jus o policial civil ou militar estadual, vedada, assim, sua utilização, sob qualquer forma, para cálculo simultâneo que importe acréscimo de outra vantagem pecuniária; (incluído pela Lei nº 8.604, de 11 de janeiro de 2018)

II- configurado como rendimento tributável, nem sofrerá incidência de contribuição previdenciária; (incluído pela Lei nº 8.604, de 11 de janeiro de 2018)

III- computado para efeito de cálculo de gratificação natalina ou qualquer outra vantagem. (incluído pela Lei nº 8.604, de 11 de janeiro de 2018)

A controvérsia objeto do presente IRDR têm sua origem na interpretação



dada pelo Poder Executivo aos dispositivos acima transcritos – na qualidade de ente pagador ao qual as corporações militares e de policiais civis estaduais subordinam-se – que entende que a GCJO possui caráter remuneratório, por pretensamente se equiparar ao instituto das “horas extras”, o que enseja a incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte.

Ocorre que a leitura da Lei Estadual nº 6.830/2006, cotejada à realidade fática dos policiais e bombeiros estaduais, revela que o fato jurídico que enseja o recebimento GCJO é a realização de atividade pública policial de natureza operacional (art. 1º, §1º), no âmbito de programas ou operações especiais executadas de forma excepcional e temporária (art. 1º, §2º), envolvendo antecipação ou prorrogação da jornada normal de trabalho, e não a realização de “horas extras”.

Tanto é assim que tal gratificação é paga em valor único, fixo, mensalmente **por cada operação ou programa especial**, com duração preestabelecida, e não por horas trabalhadas. Dessa forma, a parcela é paga de forma genérica, independentemente do número de horas de sobrejornada. Ademais, o policial civil e o militar estadual podem participar de, no máximo, 12 (doze) operações ou programas especiais por mês (art. 3º, caput, da Lei Estadual 6.830/2006), respeitado o contingente de 50% (cinquenta por cento) do total de efetivos da corporação. Todas essas peculiaridades caracterizam a natureza compensatória da verba em análise.

Ainda que se ignorasse a disposição legal expressa que define GCJO como parcela indenizatória – como o pretende o Poder Executivo ao invocar o art. 43, §1º, do CTN –, acaso realizado o confronto entre essa gratificação e o instituto das horas extras aplicável aos trabalhadores celetistas e à sobrejornada dos servidores estaduais civis em geral, as discrepâncias entre os institutos mostram-se consideráveis, a saber:

(I) Enquanto as horas extraordinárias dos empregados celetistas e a sobrejornada dos servidores podem ser objeto de compensação com a jornada normal de trabalho, o trabalho realizado eventualmente em operações ou programas especiais não pode ser utilizado para abonar horas normais de trabalho dos militares e policiais civis;

(II) A legislação estatual prevê limites de pagamento da gratificação discutida e de recrutamento de policiais para integrar as operações especiais em que haja antecipação ou prorrogação de jornada de trabalho: não podem ser recrutados mais de 50%



(cinquenta por cento) do total do efetivo da corporação em exercício durante o mês, bem como cada policial ou bombeiro militar só pode participar de, no máximo, 12 (doze) operações no mesmo mês. No tocante ao labor em sobrejornada, não há tais óbices legais, devendo ser as horas extras pagas ou compensadas, com repercussão, inclusive, em outras verbas da remuneração;

(III) Quanto à forma de cálculo, a GCJO é desvinculada de uma contagem de horas e não se reveste de habitualidade ou periodicidade típica de rendimentos tributáveis, sendo uma compensação genérica, paga em parcela única, pela participação em operações ou programas especiais, independentemente do número de horas trabalhadas. Assim, tal instituto é caracterizado como verba de caráter compensatório e, portanto, fora do campo de incidência do IRRF.

A partir desse cotejo, **entendo haver razões suficientes a refutar a interpretação dada pelo ente Suscitante do presente IRDR, no sentido de que a GCJO equivale ao instituto das horas extras** e, portanto, agasalha-se sob o conceito de renda a teor do art. 43, I, do CTN, bem como, sob o raio da Súmula nº 463 do STJ, segundo a qual *“Incide imposto de renda sobre os valores percebidos a título de indenização por horas extraordinárias trabalhadas, ainda que decorrentes de acordo coletivo.”*

Por outro lado, cumpre destacar, ainda, que, no rol de direitos sociais dos militares das Forças Armadas constante do art. 142, §3º, VIII, e que é estendido aos militares estaduais por força do comentado art. 42, §1º, todos da CF/88, **o instituto das horas extras, dentre outros direitos sociais, não lhes foi outorgado.**

Assim explica Jorge Luiz Nogueira Abreu, especialista em Direito Militar Administrativo (in Direito Administrativo Militar. 3. ed. Leme-SP: Mizuno, 2023, p. 115):

*Consequentemente, o policial militar e o bombeiro militar **não terão direito a horas extras**, adicional noturno, adicional de periculosidade, dentre outros direitos sociais, por não terem sido contemplados pelo art. 142, § 3º, VIII, da CF/88, **salvo nos casos em que o legislador infraconstitucional, baseando-se no art. 142, § 3.º, X, da CF/1988, conferir-lhes outros direitos sociais** não abrangidos pelo citado inciso VIII, mediante projeto de lei de iniciativa do respectivo Chefe do Poder Executivo.*

Nessa senda, é constitucionalmente possível que, em sede de legislação estadual, possa ser outorgado aos membros das mencionadas carreiras **o direito à**



compensação mediante parcela indenizatória pelo exercício de atividade operacional fora do horário compreendido por sua jornada regular de trabalho, em caráter excepcional e temporário e, obrigatoriamente, no âmbito de programas ou operações especiais. Em outras palavras, tal gratificação deve ser entendida como uma espécie de ajuda de custo ao policial ou bombeiro escalado para participar de tais operações.

Por outro lado, a GCJO também visa a compensação pela não concessão do descanso ou folga a que os policiais e bombeiros teriam direito, após a jornada normal de trabalho, restituindo-lhes os prejuízos e recompensando-os pelos riscos inerentes à atividade de preservação da ordem pública, que passam a ter que suportar extraordinariamente ao serem convocados a participar de programas ou operações especiais.

Assim, como bem destacado na manifestação do Procurador-Geral de Justiça (ID 22609021), *“a natureza compensatória da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional é evidenciada pelos ônus que ela busca equilibrar, tais como serviços extraordinários, prorrogação de jornada ou exposição a riscos e condições adversas”*, constituindo verba de caráter indenizatório adimplida em contrapartida à prestação de serviço em condições específicas e não por horas trabalhadas em sobrejornada.

Por fim, saliento que, ao refletir sobre o espírito federativo de respeito à divisão das competências constitucionais e sobre a legalidade da definição da natureza da gratificação, o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado iterativamente pela *“infraconstitucionalidade de controvérsias relativas à definição da natureza jurídica de verba para fins de tributação, seja por contribuição previdenciária, seja por imposto de renda”* (Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 993.244/SC, Segunda Turma, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 2/5/2017, publicado em 26/5/2017).

Por todo o exposto, após análise esmiudada e em consonância com os princípios federativos da “predominância do interesse” e do “fortalecimento das autonomias locais”, **entendo ser legítima a instituição da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional como parcela de natureza compensatória, de caráter indenizatório, nos termos da dicção expressa da Lei Estadual nº 6.830/2006.**



4.3. DA APRECIÇÃO DA INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA SEGUNDO A SUA REGRA MATRIZ CONSTITUCIONAL.

Segundo Paulo de Barros Carvalho (*in Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 153-157; 169-170 e 219 e *Curso de Direito Tributário*. 31. ed. São Paulo: Noeses, 2021, p. 292-295 e 360-362), a regra matriz de incidência tributária do Imposto de Renda estrutura-se em 2 (dois) critérios fundamentais: o critério material constitucional de sua hipótese de incidência, que descreve o fato imponible; e o critério quantitativo, que estabelece a base de cálculo e a alíquota.

Para Geraldo Ataliba (*in Hipótese de Incidência Tributária*. 3. ed. São Paulo: RT, 1984. p. 75-77 e 99-104), o critério material da regra matriz do Imposto de Renda é o auferir renda ou proventos de qualquer natureza, sendo esta a inteligência do art. 153, III, da CF/88. A seu turno, renda é o produto do capital, do trabalho ou sua combinação, enquanto proventos de qualquer natureza abarcam acréscimos patrimoniais não enquadrados no conceito anterior.

Como bem destacado por Hugo de Brito Machado, o conceito de renda pressupõe um acréscimo patrimonial, o que significa que o contribuinte deve experimentar um aumento líquido em sua renda. Tal acréscimo deve ser habitual e configurado como riqueza nova incorporada ao patrimônio, excluindo-se da tributação os valores que apenas recompõem perdas patrimoniais ou que tenham caráter de ressarcimento (*in Curso de Direito Tributário*. 43. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 338-344).

Nesse contexto, a percepção de verba indenizatória não constitui fato imponible, uma vez que não há acréscimo ao patrimônio do contribuinte, mas apenas a reposição de um prejuízo sofrido. Como destacado por Alexandre Mazza, as verbas indenizatórias possuem a finalidade de restaurar o equilíbrio patrimonial anteriormente comprometido, não se enquadrando no conceito de renda ou proventos (*in Manual de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 272-274 e 278).

Desse modo, a “percepção de verba indenizatória” não configura o fato gerador da relação jurídico-tributária do Imposto de Renda, haja vista que,



conforme reiteradamente afirmado pela doutrina e jurisprudência, o fato gerador do Imposto de Renda exige um acréscimo patrimonial que seja tributável, enquanto a indenização é neutra sob o ponto de vista econômico-tributário.

No caso da Gratificação de Complementação de Jornada Operacional, a inexistência de acréscimo patrimonial decorre de sua natureza compensatória, a qual visa indenizar o desgaste físico, emocional e mental adicionais dos policiais militares e civis e bombeiros militares estaduais escalados para integrar, excepcionalmente, operações especiais, em detrimento do seu gozo de folga. Essa verba não se confunde com rendimentos regulares, mas constitui um mecanismo de reparação financeira em contrapartida ao descanso não gozado. Assim sendo, a regra matriz de incidência tributária do Imposto de Renda não a alcança.

A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça reforça o entendimento de que as verbas de natureza indenizatória – tais como as concedidas em razão de atividades extraordinárias ou para compensação de condições específicas de trabalho – não estão sujeitas à incidência de Imposto de Renda, sendo tal fato atestado pela gradativa publicação dos seguintes entendimentos sumulares:

- Súmula 125 - O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não está sujeito a incidência do Imposto de Renda;
- Súmula 136 - O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao Imposto de Renda;
- Súmula 386 - São isentas de imposto de renda as indenizações de férias proporcionais e o respectivo adicional; e
- Súmula 498 - Não incide imposto de renda sobre a indenização por danos morais.

Da mesma forma, o entendimento ora abordado encontra eco na jurisprudência pátria, sendo ilustrativos os seguintes julgados:

APELAÇÃO. IMPOSTO DE RENDA. FOLGAS INDENIZADAS. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA. RESTITUIÇÃO.

1. A questão posta neste recurso consiste em saber se a parcela denominada “folgas indenizadas” recebidas pelo autor, ostenta natureza indenizatória.

2. Na linha do entendimento dominante do Superior Tribunal de Justiça, a verba paga a título de indenização por folgas não gozadas não detém natureza remuneratória, mas



indenizatória, a afastar a incidência do imposto de renda.

3. *Em se tratando de indenização pela alteração do regime laboral, não se pode considerar que tal pagamento permita a incidência do Imposto de Renda.*

4. **As verbas percebidas pelo autor consistem em indenização por folgas não-gozadas, e devidas em virtude de alteração promovida nos regimes de turno ininterrupto.**

5. **A indenização não se confunde com renda nem com produto do trabalho ou proventos de qualquer natureza. A indenização paga pela empresa por folgas trabalhadas resultantes de alteração de regime de redução da carga horária não teve por objetivo remunerar hora extra, e sim indenizar a categoria pelos dias de descanso não gozados, pelo que não deve incidir o imposto de renda na fonte sobre esse pagamento. Ademais, a natureza indenizatória do pagamento não se transforma em salarial, diante da conversão em pecúnia desse direito. Em conseqüência, não incide imposto de renda sobre tais verbas, pois não constituem acréscimos patrimoniais, não se submetendo ao conceito de renda, previsto nos artigos 153, III, da CF e 43 do CTN.**

6- *Apelação provida.*

(Tribunal Regional Federal da 2ª Região: Apelação Cível nº 0080694-14.2015.402.5116, 4ª Turma Especializada, Relator Desembargador Luiz Antonio Soares, julgado em 27/2/2019, publicado em 11/3/2019 – destaquei)

FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLICIAL MILITAR. HORA EXTRAORDINÁRIA. REGULAMENTAÇÃO PELA LEI ESTADUAL Nº 15.949/09. TEMA 904 STF. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REGIME MILITAR PRÓPRIO. INDENIZAÇÃO PELA RUBRICA AC4. ILICITUDE DE DEDUÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE VERBA INDENIZATÓRIA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

I – (omissis)

II - Cumpre gizar que o dispositivo legal que regulamenta o direito dos servidores públicos militares à remuneração por serviço extraordinário, difere daquele aplicado aos servidores civis em geral. Com efeito, consoante inciso X, §3º do artigo 142 e artigo 42 da Constituição Federal, cabe a Lei Estadual definir sobre os direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e outras situações especiais dos militares, como a jornada de trabalho, consideradas as peculiaridades da atividade empenhada.

III- O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 965.627/PR (Tema 904), firmou a orientação acerca da natureza infraconstitucional no que concerne ao pagamento ou reajuste de horas extraordinárias pelo serviço desempenhado por militares. Logo, analisa-se o pedido



inicial sob égide da Lei Estadual nº 15.949/06.

IV- Nesse toar, o pagamento pelo serviço extraordinário prestado pelos membros da Polícia Militar é realizado via indenização, por meio da rubrica AC4, sobre a qual não incide imposto de renda (IR), nem contribuição previdenciária, conforme preceitua o art. 5º da Lei Estadual 15.949/2006, in verbis: “A indenização por serviço extraordinário ‘AC4’ será atribuída ao servidor do órgão gestor do Sistema de Execução Penal, ao militar e ao policial civil pela prestação de serviços operacionais fora de suas escalas normais de trabalho, para fazer face a despesas extraordinárias, a que estão sujeitos, (...)”

V - De bom alvitre ressaltar que a jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido da não incidência de Imposto de Renda sobre verba indenizatória. Ilustra-se: “Súmula 125 - O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não está sujeito a incidência do Imposto de Renda; Súmula 136 - O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao Imposto de Renda.; Súmula 386 - São isentas de imposto de renda as indenizações de férias proporcionais e o respectivo adicional.

(omissis).”

(Tribunal de Justiça do Estado de Goiás: Recurso Inominado nº 5192757-53.2020.809.0051, 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Relator Ricardo Teixeira Lemos, julgado e publicado em 2/7/2021 – destaquei).

POLICIAL MILITAR. Pretensão do autor para não incidência de imposto de renda sobre os valores recebidos a título de Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Policial Militar (DEJEM). Verba que tem caráter indenizatório. Não incidência de Imposto de Renda. Sentença mantida. Recurso desprovido.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: Recurso Inominado Cível: 1023726-57.2022.8.26.0602, 1ª Turma da Fazenda Pública, Relator Roge Naim Tenn, julgado e publicado em 28/2/2023 – destaquei).

4.4. DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º DA LEI ESTADUAL Nº 6.830/2006. DA AUSÊNCIA DE INVASÃO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ISENÇÃO DE TRIBUTO FEDERAL

Considerando a alegação de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Estadual nº 6.830/2006, após alteração trazida pela Lei Estadual nº 8.604/2018, a



qual, ao conceituar aquela gratificação como parcela de natureza indenizatória, acabaria por estabelecer hipótese de isenção a tributo federal, importa registrar: **a lei estadual não isenta**, não cria hipótese de isenção de fato economicamente apreciável.

Com base na premissa “o poder de isentar é ínsito ao poder de tributar”, o ente Suscitante defende, como argumento, a vedação à “isenção tributária heterônoma”, argumentando que o Estado do Pará estaria, ao definir a natureza indenizatória da verba por meio de Lei Estadual, criou situação de isenção do Imposto de Renda, tributo de competência da União.

Todavia, não verifico invasão à competência legislativa privativa da União para legislar sobre isenção de tributo federal, uma vez que as verbas de caráter compensatório são excluídas do campo de incidência tributária.

Na espécie, a norma estadual não está legislando sobre isenção de tributo federal, mas sim sobre uma compensação indenizatória prevista no regime jurídico diferenciado dos militares e policiais civis estaduais, respeitando os limites constitucionais do seu poder de tributar.

Conforme explicitado anteriormente, as verbas com destinação indenizatória não atendem aos pressupostos da regra matriz de incidência tributária, sendo tal posicionamento reiterado pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, restando claro que **a discussão não perpassa pelo campo das isenções.**

O art. 4º da Lei Estadual nº 6.830/2006 apenas esclarece que a GCJO não compõe a base de cálculo para o Imposto de Renda, sendo hipótese de não incidência tributária. **Essa disposição não configura invasão à competência legislativa privativa da União para tributar ou isentar, mas sim exercício legítimo da competência estadual para definir o regime jurídico de seus servidores, com base no art. 24, §1º, da CF/88 e os regimes jurídicos diferenciados dos seus policiais civis (art. 24, §1º, XVI, da CF/88) e dos seus policiais e bombeiros militares (art. 42, §1º combinado com o art. 142, § 3º, X).**

Nesse sentido, a aludida norma estadual não padece de inconstitucionalidade, visto que não pretende desobrigar ao recolhimento do tributo federal, mas apenas explicitar a natureza da verba como indenizatória, medida que



está em harmonia com o pacto federativo e com os limites constitucionais.

Por derradeiro, cito trecho do acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no qual restou analisada a legalidade da incidência do Imposto de Renda sobre verba caracterizada como indenizatória afastando a hipótese de norma isentiva:

Neste diapasão, salienta-se que a inexigibilidade do imposto de renda sobre as verbas aventadas, em momento algum decorre da aplicação da norma isentiva referida pelo suscitante do presente IRDR, mas sim, trata-se de um caso de não-incidência tributária. A verba percebida pela parte autora tem natureza meramente compensatória, por isso, não se enquadra nas hipóteses legais de incidência do imposto de renda previstas no artigo 43, inciso I e II do CTN, não consubstanciando renda, definida como o produto do capital ou do trabalho, muito menos como acréscimo patrimonial de qualquer outra espécie. A incidência do imposto de renda deve ser apreciada segundo a sua regra matriz constitucional, o que pressupõe, pois, para a tributação em apreço, a aquisição de disponibilidade de riqueza nova por parte do destinatário legal tributário, riqueza nova que se condensa na ideia de acréscimos patrimoniais.

(Tribunal Regional Federal da 2ª Região: Recurso Inominado Cível nº 5001407-44.2022.4.03.6311, 3ª Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo, Relator Leandro Gonsalves Ferreira, julgado em 24/8/2023, publicado em 1º/9/2023 – destaquei)

Diante de tais balizas constitucionais e jurisprudenciais, não há que se falar em inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Estadual nº 6.830/2006.

4.5. DO FORO COMPETENTE PARA O PROCESSAMENTO DAS AÇÕES REPETITIVAS SOBRE A INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA (IRRF) SOBRE A GRATIFICAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DE JORNADA OPERACIONAL (GCJO).

Uma vez apresentados os argumentos que fundamentam a solução dada à controvérsia material objeto desse IRDR, o presente tópico visa dirimir a dispersão jurisdicional acerca da competência para o processamento e julgamento das demandas repetitivas pertencentes à categoria fática do presente IRDR, vale dizer, as ações de obrigação de não fazer e de ressarcimento pleiteando a não



incidência do Imposto de Renda sobre a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional e a respectiva repetição do indébito.

Tal questão processual também foi incluída dentre os limites objetivos da controvérsia proposta por ocasião da admissão deste Incidente, tendo em vista que, consoante demonstrado no Estudo de Viabilidade emitido pela COGEPAC (ID 14505883), ações semelhantes estão sendo processadas, por distribuição ou declinação, perante Juízos de competência material distinta, sob uma diversidade de ritos procedimentais.

Consoante já exposto também no acórdão de admissibilidade deste IRDR (ID 17450155), há feitos sendo julgados pelos Juízos das Varas Comuns da Fazenda Pública e das Varas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública da Capital; pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Capital; e pelos Juízo das Varas de Execução Fiscal. Diante de tal quadro, houve a suscitação de, pelo menos, 16 (dezesesseis) Conflitos de Competência, alguns julgados, outros pendentes de apreciação neste Tribunal, sem existir prenúncio de uniformidade decisória acerca do foro competente para apreciação das ações judiciais repetitivas em questão.

Dito isso, relembro que, nos termos da tese firmada no Tema nº 572 do Supremo Tribunal Federal, *“compete à Justiça comum estadual processar e julgar causas alusivas à parcela do imposto de renda retido na fonte pertencente ao Estado-membro, porque ausente o interesse da União”*, razão pela qual as múltiplas ações que envolvem a controvérsia debatida estão tramitando perante a Justiça Estadual paraense.

No que tange ao foro competente para processamento e julgamento das “Ações Declaratórias de Inexistência de Relação Jurídico-Tributária c/c Repetição de Indébito e Tutela de Evidência”, considerando a exposição fática e jurídica sobre a questão de direito proposta, concluo **serem competentes os Juízos das Varas dos Juizados Especializados da Fazenda Pública da Capital para as ações em que o valor da causa não exceda ao valor de 60 (sessenta) salários mínimos, a teor do disposto no art. 2º, da Lei nº 12.153/2009:**

Art. 2º. É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários-mínimos.

§ 1º. Não se incluem na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública:

I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos;

II – as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas;

III – as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares.

Tendo como pressuposto que o rol estabelecido no § 1º do art. 2º da Lei nº 12.153/2009 não deixa margem para ampliação ou restrição dos tipos de ações afastados da jurisdição dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, não vislumbro vedação para que as ações declaratórias em comento tramitem sob o rito sumaríssimo, desde que respeitados os limites do valor de alçada.

Ratificando tal posição no tocante à competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, destaco o precedente vinculante firmado, em 23/2/2024, nesse Tribunal de Justiça por ocasião da fixação do Tema nº 5 – IRDR/TJPA, sob a relatoria da Exma. Sra. Desembargadora Ezilda Pastana Mutran, segundo o qual:

1. A competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública é absoluta nas causas cíveis de interesse do Estado do Pará e do Município de Belém – bem como das autarquias, fundações e empresas públicas a eles vinculadas –, até o valor de 60 (sessenta) salários-mínimos, desde que a demanda não se encontre no rol das exceções previstas no art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.153/2009.

2. A complexidade da causa – como conceito externo e adicional à definição contida no art. 2º da Lei nº 12.153/2009 –, a existência de litisconsórcio ou a necessidade de realização de perícia técnica não configuram motivos suficientes para o afastamento da competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, a teor do art. 2º da Lei nº 12.153/2009.

3. Nos moldes delineados pelo art. 43 do Código de Processo Civil, a competência em razão do valor da causa é definida no momento do registro ou distribuição da petição inicial, sendo irrelevantes as modificações do estado de fato ocorridas posteriormente, decorrendo do valor arbitrado à causa e não do valor do cumprimento de sentença, consoante o art. 2º, caput e § 2º, da Lei nº 12.153/2009.

4. A mera necessidade de a parte, depois da postulação inicial, ter que efetuar cálculos próprios acerca de parcelas vincendas, não implica na existência de demanda ilíquida, eis que o art. 2º, §



2º, da Lei nº 12.153/2009 prevê tal hipótese, sendo possível, com o apostilamento, conhecer o termo final das parcelas e proceder a correspondente liquidação.

5. Tendo sido ajuizada “ação de promoção em ressarcimento de preterição” por servidor público militar estadual – cujos normativos de regência não ensejam a ocorrência de intervenção de terceiros – ostentando valor da causa inferior a 60 (sessenta) salários-mínimos e não sendo demonstrada, no caso concreto, eventual especificidade que justifique a intervenção de terceiros, é vedada a declinação de competência por parte das Varas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Por conseguinte, uma vez excedido o teto máximo previsto para ajuizamento pelo rito dos Juizados, **a competência para julgamento das mesmas “Ações Declaratórias de Inexistência de Relação Jurídico-Tributária c/c Repetição de Indébito e Tutela de Evidência” deve recair sob os Juízos das Varas de Fazenda Pública da Comarca da Capital**, com base na conjugação dos arts. 1º; 4º, inciso IV; 5º e 5º-A da Resolução nº 14/2017 combinado com o art. 111, inciso I, “a”, do Código Judiciário do Estado do Pará (Lei Estadual nº 5.008/1981), os quais possuem a seguinte dicção:

Resolução nº 14/2017:

Art. 1º Na Comarca da Capital, o processo e julgamento das ações em que o Estado do Pará, o Município de Belém, suas Autarquias e Fundações forem interessados, na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes, são privativos das Varas da Fazenda Pública, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. A competência das Varas da Fazenda Pública da Capital não se estende aos demais Municípios do Estado, suas Autarquias e Fundações Públicas, exceto nas ações em que o Estado do Pará, o Município de Belém, suas Autarquias e Fundações Públicas forem autores, réus, assistentes ou oponentes.

(omissis)

Art. 4º. À 3ª e 4ª Varas da Fazenda Pública compete processar e julgar, privativamente, as ações relativas;

I- À Intervenção do Estado na Propriedade

II- A Domínio Público;

III- A Serviços Públicos;

IV- A Militares, inclusive o concurso em todas as suas fases;

V- À Previdência dos Militares do Estado;

VI- A Atos administrativos que, direta ou indiretamente, envolvam direitos e obrigações dos Militares, excluindo a competência da



Justiça Militar.

Art. 5º Compete às Varas da Fazenda Pública processar e julgar, concorrentemente, as ações de improbidade administrativa, as ações de ressarcimento ao erário, além daquelas não incluídas na competência privativa das demais varas e do Juizado Especial da Fazenda Pública. (Redação dada pela Resolução nº 10/2021, de 7 de julho de 2021)

5º-A Compete às 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Varas da Fazenda Pública processar e julgar, concorrentemente, as ações relativas a militares, servidores públicos e servidoras públicas civis, incluindo o concurso e todas as suas fases, toda a matéria previdenciária, ressalvada a competência do Juizado Especial da Fazenda Pública e da Justiça Militar do Estado. (Acrescentado pela Resolução nº 10/2021, de 7 de julho de 2021)

Código Judiciário do Estado do Pará (Lei Estadual nº 5.008/1981):

Art. 111. Como Juízes da Fazenda Pública, compete-lhes:

I- Processar e julgar:

a) as causas em que a Fazenda Pública do Estado ou dos Municípios forem interessadas como autora, ré, assistente ou oponentes, as que dela forem dependentes, acessórias e preventivas;

Na data de 06/03/2024, adotando tal posicionamento e na condição de Relatora dos **Conflitos de Competência nº 0811461-66.2023.814.0000 e nº 0813658-91.2023.814.0000**, foi declarada a competência da Vara da Fazenda Pública para apreciar pedido envolvendo desconto indevido de Imposto de Renda sobre a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional, restando os mencionados julgados ementados com os seguintes termos:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA SUSCITADO PELO JUÍZO DA 3ª VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DA COMARCA DE BELÉM-PA EM FAÇE DO JUÍZO DA 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE BELÉM-PA. AÇÃO DE DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA C/C REPETIÇÃO DO INDÉBITO. PRECEDENTES DO TJPA. DECLARADA A COMPETÊNCIA DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE BELÉM.

I - A questão em análise reside na verificação do juízo competente para processar e julgar a AÇÃO DE DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA C/C REPETIÇÃO DO INDÉBITO, na qual a parte autora relata que vem sofrendo descontos irregulares de Imposto de Renda sobre a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional, motivo pelo qual almeja a suspensão definitiva destes descontos, bem como a condenação do Réu na obrigação restituir os valores descontados indevidamente.



II - A matéria na ação principal envolve a incidência do tributo federal de Imposto de Renda, sendo que o Estado do Pará efetua o desconto do imposto direto do valor pago ao policial militar e depois é repassado ao Governo Federal, logo, a Ação Declaratória ajuizada pelo militar estadual não está relacionada à matéria fiscal do Estado do Pará e à cobrança de tributos estaduais, não se enquadrando na competência da 3ª Vara de Execução Fiscal da Capital para o processamento da demanda, nos termos da Resolução nº 023/2007-GP.

III - Declarada a competência do Juízo da Vara de Fazenda Pública da Comarca de Belém, para processar e julgar o feito

(destaquei)

Além disso, compartilhando os mesmos argumentos – tendo em conta que os feitos ora tratados não discutem matéria tributária estadual, mas sim a legalidade dos descontos sobre a gratificação em face da previsão da Lei Estadual –, também foram dirimidos os seguintes Conflitos de Competência em favor das Varas da Fazenda Pública da Capital:

1 – Conflitos de Competência nº **0811285-87.2023.814.0000**, nº **0811431-31.2023.814.0000** e nº **0811524-91.2023.814.0000**, julgados por decisão monocrática, em 25/1/2024, sob a relatoria da Exma. Sra. Desembargadora Maria Elvina Gemaque Taveira;

II - Conflitos de Competência nº **0812136-29.2023.814.0000** e nº **0811526-61.2023.814.0000**, julgados por decisão monocrática, em 20/12/2023, sob a relatoria do Exmo. Sr. Desembargador José Maria Teixeira do Rosário;

III - Conflitos de Competência nº **0811428-76.2023.814.0000** e nº **0805825-22.2023.814.0000**, cujo julgamento colegiado ocorreu em 14/12/2023, sob a relatoria da Exma. Sra. Desembargadora Ezilda Pastana Mutran;

IV - Conflito de Competência nº **0811412-25.2023.814.0000**, cujo julgamento colegiado ocorreu em 4/12/2023, sob a relatoria da Exma. Sra. Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro; e

V - Conflito de Competência nº **0813747-17.2023.814.0000**, julgado por decisão monocrática, em 13/9/2024, sob a relatoria da Exma. Sra. Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento.

Sob outro prisma, **o argumento de que a questão se enquadraria na competência da 3ª Vara de Execução Fiscal da Capital** – que possui competência privativa para processar e julgar os feitos que envolvam tributos estaduais, por força da determinação contida no art. 2º, XXX, da Resolução TJPA



nº 023/2007 e do art. 6º da Resolução TJPA nº 025/2014 – **não merece prosperar, visto que a causa de pedir das ações em tela não envolve questão tributária/fiscal estadual.**

Por derradeiro, no que tange às alegações apontadas no Ato Concertado firmado pelos Juízos das Varas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, no tocante à postulação de direitos individuais homogêneos e da possibilidade de tutela coletiva no caso em debate – as quais justificaram a redistribuição de muitos processos dos Juizados da Fazenda Pública para a 5ª Vara da Fazenda Pública dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Capital –, entendo que não se sustentam, considerando que **não há uma ação coletiva em tramitação sobre os direitos invocados, bem como não é razoável impedir que o servidor civil ou militar exerça seu direito de ajuizar ação individual ou ainda obrigá-lo a aderir a qualquer demanda coletiva eventualmente em curso.**

Assim, em que pese o direito tutelado nos autos – na medida em que os titulares são determináveis, estão reunidos sob a mesma relação jurídica e possuem objeto divisível, admitindo a reparação individualizada – **é inafastável a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública para processar as ações individuais porventura ajuizadas com o valor da causa de até 60 (sessenta) salários-mínimos e das Varas da Fazenda Pública da Capital para os feitos que ultrapassem esse limite.**

5. DA TESE JURÍDICA VINCULANTE.

Analizados os fundamentos essenciais ao julgamento da questão de direito objeto do presente IRDR, proponho o estabelecimento da seguinte tese vinculante, composta pelos enunciados:

I – A Gratificação de Complementação de Jornada Operacional (GCJO), instituída pela Lei Estadual nº 6.830/2006 – e alterada pela Lei Estadual nº 8.604/2018 – possui natureza indenizatória, configurando hipótese de não incidência tributária, razão pela qual não deve incidir o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre a referida verba.

II – Em relação à determinação do foro competente, as ações individuais ajuizadas para discutir a incidência do imposto



de renda sobre a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional devem ser processadas perante as Varas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, respeitado o valor de alçada de 60 (sessenta) salários-mínimos e, caso ultrapassado este limite, devem tais feitos ser processados pelas Varas da Fazenda Pública.

6. DA APLICAÇÃO DA TESE VINCULANTE.

No tocante a tais processos sobrestados, enfatizo que, em se tratando de tese fixada em sede de IRDR, não deve ser aplicado de imediato o precedente formado. Nesse caso, não há tecnicamente um “trânsito em julgado”, mas sim a estabilidade dos enunciados firmados somente após o julgamento dos eventuais recursos excepcionais interpostos perante os Tribunais Superiores.

Assim, primando por assegurar homogeneização das decisões judiciais sobre casos semelhantes, garantindo a segurança jurídica e a isonomia de tratamento dos jurisdicionados, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento segundo o qual *“interposto REsp ou RE contra o acórdão que julgou o IRDR, a suspensão dos processos só cessará com o julgamento dos referidos recursos, não sendo necessário, entretanto, aguardar o trânsito em julgado”* (Recurso Especial nº 1.869.867/SC, 2ª Turma, Relator Ministro Og Fernandes, julgado em 20/4/2021, publicado em 3/5/2021).

Em igual sentido, restou consignado no Recurso Especial nº 1.976.792/RS, sob a relatoria do Ministro Gurgel de Faria, que *“a decisão que não aplica de imediato o comando do IRDR desafiado por apelo especial não ofende a autoridade daquele, uma vez que os efeitos do incidente se encontram suspensos enquanto não julgado o recurso excepcional (art. 982, § 5º, do CPC)”* (Recurso Especial nº 1.976.792/RS, 1ª Turma, Ministro Gurgel de Faria, julgado em 18/5/2023, publicado em 20/6/2023).

Ressalte-se que, nas causas pendentes de julgamento, são válidas as decisões judiciais já proferidas anteriormente à fixação da tese vinculante no presente IRDR.

Por último, enfatizo que **a tese ora fixada vincula todos os casos idênticos em tramitação, bem como os futuros, que envolvam a matéria de**



direito abordada neste Incidente, com o objetivo de garantir a isonomia e a segurança jurídica.

7. DISPOSITIVO.

Ante o exposto, considerando a efetiva repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, com risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, nos termos da fundamentação, voto pela **fixação de tese vinculante composta pelos seguintes enunciados:**

I – A Gratificação de Complementação de Jornada Operacional (GCJO), instituída pela Lei Estadual nº 6.830/2006 – e alterada pela Lei Estadual nº 8.604/2018 – possui natureza indenizatória, configurando hipótese de não incidência tributária, razão pela qual não deve incidir o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre a referida verba.

II – Em relação à determinação do foro competente, as ações individuais ajuizadas para discutir a incidência do imposto de renda sobre a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional devem ser processadas perante as Varas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, respeitado o valor de alçada de 60 (sessenta) salários-mínimos e, caso ultrapassado este limite, devem tais feitos ser processados pelas Varas da Fazenda Pública.

Em relação aos processos que foram suspensos por ocasião da admissibilidade do presente IRDR, a **aplicação da tese ora fixada deve ocorrer após o julgamento dos recursos excepcionais eventualmente interpostos – sem que seja necessário aguardar o respectivo trânsito em julgado –**, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos **Recursos Especiais nº 1.869.867/SC e nº 1.976.792/RS.**

No que tange às causas pendentes – ações de obrigação de fazer e ressarcimento que discutam a incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre a Gratificação de Complementação de Jornada Operacional (GCJO) –, voto para que permaneçam válidas as decisões judiciais já proferidas anteriormente ao julgamento do presente IRDR.

É como voto.

Belém, data registrada no sistema.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

Desembargadora Relatora



Este documento foi gerado pelo usuário 012.***.***-18 em 05/05/2025 09:49:59

Número do documento: 25042911544623800000024999295

<https://pje.tjpa.jus.br:443/pje-2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25042911544623800000024999295>

Assinado eletronicamente por: AMILCAR ROBERTO BEZERRA GUIMARAES - 29/04/2025 11:54:46