@ (PROCESSO ELETRÔNICO)
MCM
Nº 70080866445 (Nº CNJ: 0058553-69.2019.8.21.7000)
2019/Cível

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. ARTIGOS 4º, *CAPUT* E §§ 1º E 2º, E 5º DA LEI MUNICIPAL Nº 6.051/2011. EFEITO CASCATA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.

1. Efeito cascata: vício de inconstitucionalidade material dos arts. 4º, *caput* e §§ 1º e 2º, e 5º da Lei Municipal nº 6.051/2011. Afronta à diretriz do inciso XIV do art. 37 da Constituição da República.

2. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade: definição do marco inicial para fins de produção de efeitos de decisão, tendo em vista razões de segurança jurídica, conforme art. 27 da Lei nº 9.868/99. Eficácia prospectiva da decisão, a contar da data da publicação do acórdão.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70080866445 (Nº CNJ: 0058553-69.2019.8.21.7000)	COMARCA DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA	PROPONENTE
PREFEITO MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO	REQUERIDO
CAMARA DE VEREADORES DO MUNICIPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO	INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, com modulação de efeitos, nos termos do voto do relator.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Senhores **DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO (PRESIDENTE), DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. IRINEU MARIANI, DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO (IMPEDIDO), DES. MARCO AURÉLIO HEINZ, DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, DES.ª ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, DES.ª MARILENE BONZANINI, DES. GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DES.ª DENISE OLIVEIRA CEZAR, DES. ALMIR PORTO DA ROCHA FILHO, DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, DES. NEY WIEDEMANN NETO E DES. EDUARDO UHLEIN**.

Porto Alegre, 12 de agosto de 2019.

DES.ª MATILDE CHABAR MAIA,

RELATORA.

RELATÓRIO

DES.ª MATILDE CHABAR MAIA (RELATORA)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL para a retirada do artigo 4º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, e artigo 5º da Lei Municipal nº 6.051/2011 do Município de Santana do Livramento do ordenamento jurídico.

Na petição inicial, alega que a Lei Municipal nº 6.051/2011 instituiu a nova matriz salarial geral dos quadros de servidores públicos ativos da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, do Departamento de Água e Esgotos – DAE e do Sistema de Previdência Municipal – SISPREM. Nega haja mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, tendo em vista que observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar a matéria (art. 60, II, alíneas "a" e "b, art. 82, III e VII, e art. 8º, todos da Constituição Federal).

Aduz que os dispositivos legais em debate importam no denominado "efeito cascata", o que é vedado no ordenamento jurídico pátrio. Narra que o efeito cascata ocorre quando, após concedida determinada vantagem, esta passa a ser utilizada como base de cálculo para todas as demais vantagens subsequentes.

Indica a existência de mácula material de constitucionalidade, diante dos termos empregados na lei para o cálculo da nova remuneração dos servidores públicos municipais. Diz que a formação dos novos vencimentos básicos será correspondente à soma do vencimento/salário básico atual + anuênios + complemento salarial, sendo, ainda, assegurado aos servidores o início de uma nova contagem dos adicionais por tempo de serviço (anuênio).

Refere que a Constituição Federal, em seu artigo 37, XIV, veda a incidência de vantagem sobre vantagem (efeito cascata), bem como a manifestação do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ação originária nº 150, pela impossibilidade do efeito repicão. Sustenta, assim, a incompatibilidade existente entre os preceitos atacados e os parâmetros constitucionais que regem a remuneração do servidor público.

Postula, face ao tempo já transcorrido desde a publicação da lei, que sejam modulados os efeitos da sentença, objetivando preservar as relações jurídicas travadas durante sua vigência. Requer a procedência do pedido, com declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, e artigo 5º, ambos da Lei Municipal nº 6.051/2011 do Município de Santana do Livramento.

A inicial foi recebida (fl. 602).

A Câmara Municipal de Vereadores do Município de Santana do Livramento manifestou-se pela inexistência de efeito cascata na aplicação do disposto nos artigos tidos por inconstitucionais pelo autor. Sustenta que apenas foi criada nova matriz salarial dos servidores públicos, cujo parâmetro era a remuneração até então percebida. Alega que a criação de uma nova matriz salarial é amplamente permitida, indicando precedentes da Turma Recursal e desta Corte de Justiça.

Narra que a retirada da lei do sistema jurídico poderá prejudicar terceiros de boa-fé. Diz que eventual prejuízo no sistema jurídico não pode ser presumido, devendo ser efetivamente comprovado. Requer seja julgado improcedente o pedido formulado na exordial (fls. 625-633).

O Senhor Procurador-Geral do Estado apresenta defesa à norma impugnada (fl. 637).

Em parecer de fls. 644-649, a ilustre Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, Dra. Jacqueline Fagundes Rosenfeld, manifesta-se pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTOS

DES.ª MATILDE CHABAR MAIA (RELATORA)

Eminentes Colegas.

O Senhor Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação direta de inconstitucionalidade concernente ao artigo 4º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, e artigo 5º da Lei Municipal nº 6.051/2011, por ofensa ao inciso XIV do art. 37 da Constituição da República, norma de reprodução obrigatória nos Estados conforme art. 8º, *caput*, da Constituição estadual[1].

A alegação é de inconstitucionalidade dos artigos 4º, *caput* e §§ 1º e 2º, e 5º da Lei Municipal nº 6.051/2011, face ao que prevê o inciso XIV do art. 37 da Constituição da República, ao admitir que os novos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais corresponderá à soma do vencimento/salário básico atual + anuênios + complemento salarial, bem como admitir início de nova contagem dos adicionais por tempo de serviço (anuênios), assim prevendo os mencionados dispositivos, *in verbis* (fls. 22-23):

> *Art. 4º. Fica instituída a nova Tabela de Vencimentos Básicos por Padrão e Classe, conforme segue:*

PADRÃO	*CLASSE A*	*CLASSE B*	*CLASSE C*	*CLASSE D*
1	*630,00*	*693,00*	*762,00*	*838,00*
2	*693,00*	*762,00*	*838,00*	*922,00*
3	*762,00*	*838,00*	*922,00*	*1.014,00*
4	*838,00*	*922,00*	*1.014,00*	*1.116,00*
5	*922,00*	*1.014,00*	*1.116,00*	*1.228,00*
6	*1.014,00*	*1.116,00*	*1.228,00*	*1.351,00*
7	*1.116,00*	*1.228,00*	*1.351,00*	*1.486,00*
8	*1.228,00*	*1.351,00*	*1.486,00*	*1.634,00*
9	*1.351,00*	*1.486,00*	*1.634,00*	*1.797,00*
10	*1.486,00*	*1.634,00*	*1.797,00*	*1.976,00*
10A	*2.045,00*	*2.250,00*	*2.475,00*	*2.723,00*
11	*2.453,00*	*2.698,00*	*2.968,00*	*3.265,00*

> *§ 1º A formação dos novos vencimentos básicos, ora instituídos, corresponde a soma do "vencimento/salário básico atual + anuênios + complemento salarial", ressalvadas adequações inferiores necessárias para diminuição do impacto financeiro.*

[1] Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, **observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição**. [grifei]

> *§ 2º Os valores excedentes aos novos vencimentos básicos fixados passarão a integrar uma nova verba/conta no contracheque do servidor, denominada "diferença de incorporação de anuênios", a qual, transformada em valores reais, sofrerá anualmente os mesmos reajustes concedidos ao Quadro Geral.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 5º. Fica assegurado aos servidores referidos no Art. 1º desta Lei o início de uma nova contagem dos adicionais por tempo de serviço (anuênios), nos mesmos termos do estabelecido pelo Art. 84 da Lei Municipal nº 2.620/90 – que Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores, a contar de janeiro de 2012, sendo devido o primeiro pagamento em janeiro de 2013.*
>
> *(...)*

Alega-se ofensa à vedação de incorporação de vantagens à base de cálculo de posteriores vantagens, o chamado "efeito cascata", conforme prevê o inciso XIV, do art. 37 da Constituição da República, nos seguintes termos:

> *XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Relativamente ao chamado efeito cascata, esclarecedora é a lição de Alexandre de Moraes[2]:

> *A Constituição veda o denominado efeito-repicão, isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada sobre as demais vantagens, ao prever no inciso XIV do artigo 37 que os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores. A proibição alcança, inclusive, os proventos da aposentadoria, como definiu o Superior Tribunal de Justiça ao decidir que "Constituição em vigor veda o repicão, isto é, que uma mesma vantagem seja repetidamente computada, alcançando a proibição os proventos da aposentadoria". O legislador reformador pretendeu, com a alteração proposta pela EC n.º 19/98, tornar mais clara a norma proibitiva de cumulação de acréscimos pecuniários, sem contudo alterá-la em sua essência.*

No caso concreto, tenho esteja ocorrendo o efeito cascata, também chamado de efeito-repique.

[2] MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 193.

Da leitura dos artigos anteriormente transcritos, verifica-se que os novos vencimentos básicos dos servidores públicos municipais serão compostos de vencimento básico atual acrescido de anuênios e complemento salarial.

Eventuais valores que excederem aos novos vencimentos serão pagos sob a rubrica diferença de incorporação de anuênios, com incidência dos mesmos reajustes previstos para o Quadro Geral.

E, ainda, resta garantida nova contagem de anuênios, que incidirão sobre o novo vencimento básico do servidor.

Portanto, claro está que ao incorporar ao novo valor do vencimento básico as vantagens percebidas pelo servidor a título de anuênio e complemento salarial, resta admitido que as vantagens "anuênio" e "complemento salarial" passam a ser utilizadas como base de cálculo para todas as demais vantagens subsequentes.

Consoante orientação jurisprudencial consolidada no egrégio Supremo Tribunal Federal, a vedação constitucional ao efeito cascata atinge quaisquer vantagens devidas aos servidores que possam servir de fundamento para concessão de acréscimos posteriores.

A propósito:

> *DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BASE DE CÁLCULO DE QUINQUÊNIOS. EFEITO CASCATA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998. PRECEDENTE.*
>
> ***1. O Supremo Tribunal Federal assentou a aplicabilidade imediata da redação dada pela EC 19/1998 ao art. 37, XIV, da Constituição Federal. Fixou-se, assim, que a partir da vigência da referida emenda é inconstitucional a adoção da remuneração como base de cálculo para os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público (RE 563.708-RG, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia).***
>
> *2. Agravo interno a que se nega provimento.*
>
> *(RE 791668 AgR, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 18-05-2017 PUBLIC 19-05-2017) [grifei]*

Assim, tenho que prospera o pedido formulado na exordial.

No mesmo sentido, parecer da ilustre Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, Dra. Jacqueline Fagundes Rosenfeld (fls. 644-648):

> ***2.*** *Analisados os autos, verifica-se que o Prefeito Municipal de Sant'Ana do Livramento, notificado, optou por permanecer silente, não apresentando, assim, objeção ao pleito formulado da peça pórtica. O Procurador-Geral do Estado, a seu*

turno, limitou-se a defender a manutenção dos dispositivos questionados, com lastro na presunção de constitucionalidade das normas.

A Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento defendeu veicularem os dispositivos impugnados a criação de nova matriz salarial *que* não pode ser confundida com "efeito-cascata" simplesmente pelo fato de que as remunerações vigentes foram utilizadas como parâmetro para sua confecção *(fl. 628), sendo este o argumento central da manifestação e único ponto controverso dos autos.*

Pertinente, diante desse argumento, agregar algumas ponderações àquelas já apresentadas na inicial, às quais nos reportamos, a fim de evitar desnecessária tautologia.

O efeito-cascata ocorre quando há a superposição de vantagens pecuniárias de servidores públicos, de sorte que uma dada gratificação ou adicional não pode ter como base de cálculo o vencimento básico acrescido de outras vantagens remuneratórias, ainda que incorporadas, o que evita, assim, o bis in idem1.

E, no caso, os dispositivos impugnados, ainda que sob a denominação "nova matriz salarial", em nada diferem, ontologicamente, do exato conceito de efeito-cascata, na medida em que permitem a incorporação e acúmulo de vantagens no vencimento básico, inclusive para base de cálculo de vantagens subsequentes.

Não obstante o respeitável esforço argumentativo da Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, inexiste espaço hermenêutico, nos dispositivos objurgados, para conclusão diversa.

Em suma, os dispositivos impugnados, todos da Lei n.º 6.051/2011, de Sant'Ana do Livramento, estipulam que:

I) Em relação aos servidores municipais abarcados pela norma, o novo *vencimento básico (previsto no artigo 4º, caput), seja a quantia correspondente à* ***soma*** *do* "vencimento/**salário básico atual" +anuênios + complemento salarial" (***§1º** *do artigo 4º); II) ainda, os* ***valores que excederem*** *aos novos* ***vencimentos*** passarão a integrar uma nova verba/conta no contracheque do servidor, denominada "diferença de incorporação de anuênios*, inclusive* ***incidindo sobre essas esses valores***, ***decorrentes de vantagem****, que serão transformados em reais,* anualmente os **mesmos reajustes concedidos aos Quadro Geral** *(§ 2º do artigo 4º), e III) além de garantir a incorporação das vantagens antes obtidas, assegura uma* **nova contagem dos adicionais por tempo de serviço (anuênios), nos mesmos termos do estabelecido pelo Art. 84 da Lei Municipal nº. 2.620/90** *(artigo 5º).*

Os artigos de lei reputados inconstitucionais, portanto, permitem, faticamente, que, **os acréscimos pecuniários percebidos pelos servidores públicos** *sejam computados na intitulada* nova matriz salarial, *atingindo frontalmente o artigo 37, inciso XIV da Constituição Federal, que é de observância obrigatória no Estado do Rio Grande do Sul, por força do artigo 8º da Constituição Estadual, na forma explanada na inicial.*

Logo, imperiosa a procedência do pedido.

Por derradeiro, no caso concreto, tenho que cabível a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, uma vez que as normas impugnadas decorrem da Lei Municipal nº 6.0519, que foi publicada no ano de 2011.

O Supremo Tribunal Federal tem reputado possível a modulação dos efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade, nos termos da Lei nº 9.868/99, assim dispondo, *in verbis*:

> *Art. 27. Ao* ***declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo****, e* ***tendo em vista razões de segurança jurídica*** *ou de* ***excepcional interesse social****, poderá o Supremo Tribunal Federal, por* ***maioria de dois terços de seus membros****,* ***restringir os efeitos*** *daquela declaração ou decidir que ela* ***só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado*** *ou de* ***outro momento que venha a ser fixado****. [grifei]*

Nesse sentido:

> *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO PARÁ N. 7.621/2012. PEDIDO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EMBARGOS PROVIDOS.*
>
> *1.* ***Satisfeitos os requisitos para a modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade de ato normativo, tem o Supremo Tribunal Federal o dever constitucional de, independentemente de pedido das partes, aplicar o art. 27 da Lei nº 9.868/99. Precedentes.***
>
> *2. In casu, a norma julgada inconstitucional dispunha, sem que se observassem os requisitos formais estabelecidos pela Constituição Federal, que reserva à lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal a disciplina acerca da promoção e remoção de magistrados.*
>
> *3. Hipótese em que a declaração de inconstitucionalidade com eficácia retroativa apresenta inegável risco à segurança jurídica, em vista do tempo em que vigeu a norma e das inúmeras decisões proferidas pelos magistrados que foram promovidos ou removidos sob seu auspício.*
>
> *4. Embargos declaratórios conhecidos e providos para esclarecer que a decisão de declaração de inconstitucionalidade da Lei do Estado do Pará n. 7.621/2012 tem eficácia a partir da data da publicação do acórdão embargado. (ADI 4788 AgR-ED, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 27-03-2018 PUBLIC 02-04-2018) [grifei]*

A propósito:

> *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA EX NUNC. ACOLHIMENTO NO PONTO.*
>
> ***A partir, principalmente, da edição da norma disposta no artigo 27 da Lei nº 9.868/99, a regra da retroatividade dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade passou a conviver com as exceções, observando-se, para tanto, a proteção à segurança jurídica e excepcional interesse social.***
>
> *A lei inconstitucional nasce com presunção de constitucionalidade e dá origem a diversas relações jurídicas que se estabelecem durante a sua vigência, criando, em seus destinatários, legítima expectativa de que as situações até então previstas lhes sejam alcançadas.*

> *Aqui, razões de segurança jurídica autorizam a modulação dos efeitos de declaração de inconstitucionalidade da norma municipal, no sentido de que sejam conferidos apenas efeitos prospectivos (ex nunc) a essa declaração.*
>
> *EMBARGOS DECLARATÓRIOS PARCIALMENTE ACOLHIDOS. UNÂNIME. (Embargos de Declaração Nº 70076468784, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ângela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 25/06/2018)*

No caso versado, tendo em vista que a norma impugnada e ora declarada inconstitucional tem vigência desde o ano de 2011, período em que sabidamente produziram efeitos na relação funcional dos servidores com o Município de Santana do Livramento, tendo em vista razões de segurança jurídica, **proponho a modulação dos efeitos da decisão** para que tenha eficácia prospectiva (*ex nunc*), a contar da publicação do acórdão.

Ante o exposto, julgo procedentes os pedidos formulados na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do artigo 4º, *caput* e §§ 1º e 2º, e artigo 5º da Lei Municipal nº 6.051/2011.

Proponho, outrossim, a modulação dos efeitos da decisão para que tenha eficácia prospectiva (*ex nunc*), a contar da publicação deste acórdão, nos termos enunciados.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA.

DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70080866445, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. UNÂNIME." IMPEDIDO O DESEMBARGADOR AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO.