



ESTADO DA PARAÍBA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GAB. DES. JOSÉ AURÉLIO DA CRUZ

**Reexame Necessário e Apelação Cível nº 0066020-05.2014.815.2001 – 4ª Vara da Fazenda Pública - Capital.**

**Relator:** Des. José Aurélio da Cruz.

**Apelante:** Estado da Paraíba.

**Procurador:** Alexandre Magnus F. Freire.

**Apelado:** Edvando Evangelista de Souza.

**Advogado:** Alexandre Gustavo Cezar Neves e Ubirata Fernandes de Souza.

**Interessado:** Paraíba Previdência – PBPREV.

**Advogados:** Emanuella Maria de Almeida Medeiros, Eris Araújo Rodrigues da Silva e Euclides Dias Sá Filho.

## ACÓRDÃO

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA E OBRIGAÇÃO DE FAZER. POLICIAL MILITAR. ANUÊNIÓ. PRETENSÃO DE DESCONGELAMENTO. SENTENÇA PELA PROCEDÊNCIA. REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL.**

**I. REEXAME NECESSÁRIO. SENTENÇA QUE APLICOU JURISPRUDÊNCIA DE TRIBUNAL LOCAL. §3º DO ART. 475 DO CPC QUE EXIGE JURISPRUDÊNCIA DO STF OU DE TRIBUNAL SUPERIOR COMPETENTE. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO.**

1. Para que o juízo originário deixe de remeter os autos à instância superior, para reexame necessário, a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do Tribunal Superior competente, nos termos do §3º do art. 475 do CPC.

**II. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. POLICIAL EM ATIVIDADE. PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO MENSAL. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO ESTADO DA PARAÍBA. RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DO ENTE FEDERADO E, DE OFÍCIO, DA ILEGITIMIDADE DA PBPREV.**

2. O Promovente é policial militar em atividade, cuja remuneração é integralmente paga pelo Estado da Paraíba, não havendo nenhuma participação da PBPREV. Assim, qualquer condenação relativa ao descongelamento de verba remuneratória deve ser suportada exclusivamente pelo ente federado, e não pela autarquia previdenciária, restando evidente a ilegitimidade passiva desta.

**III. MÉRITO.** VERBA ESTABELECIDADA PELA LEI ESTADUAL Nº 5.701/93 (ANUÊNIO). QUANTUM CONGELADO PELO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 50/2003. INAPLICABILIDADE DO DISPOSITIVO EM RELAÇÃO AOS MILITARES POR INOBSERVÂNCIA AO §1º DO ART. 42 DA CF/88. LEI FORMALMENTE COMPLEMENTAR, COM CONTEÚDO DE ORDINÁRIA. EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 185/2012, CONVERTIDA NA LEI ESTADUAL Nº 9.703/2012. ESPÉCIE NORMATIVA ADEQUADA. PRECEDENTES DO STF. LACUNA JURÍDICA SUPRIDA A PARTIR DA PUBLICAÇÃO, NO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO. CONGELAMENTO DA VERBA REMUNERATÓRIA, EM SEU PERCENTUAL, A PARTIR DA VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 185/12 CONVERTIDA NA LEI Nº 9.703/2012. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA SENTENÇA AO ENTENDIMENTO UNIFORMIZADO NESTA CORTE DE JUSTIÇA. **PROVIMENTO PARCIAL DO APELO E DO REEXAME NECESSÁRIO.**

3. A Lei Complementar nº 50/2003, ao dispor sobre matérias reservadas à lei ordinária pela Constituição Estadual, deve ser considerada como formalmente complementar, estando autorizada a alteração ou complementação por meio de lei cujo processo legislativo é simplificado, de acordo com o entendimento do STF na ADC nº 1, e nos RE's nºs 492.044-AgR e 377.457.

4. A Medida Provisória nº 185/2012, posteriormente convertida na Lei Estadual nº 9.703/2012, possui força normativa suficiente para alterar a forma de como será calculada a remuneração dos militares, eis que é espécie de ato legislativo adequada a alterar normas de mesma natureza.

5. A lacuna jurídica evidenciada somente restou preenchida a partir do momento da publicação da

Medida Provisória nº 185/2012, no Diário Oficial do Estado, em 27/01/2012, conforme o entendimento sedimentado por esta Corte de Justiça, quando do julgamento do Incidente de Uniformização Jurisprudência nº 2000728-62.2013.815.0000.

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos.

**ACORDAM** os integrantes da Terceira Câmara Cível, à unanimidade de votos, em reconhecer, de ofício, a ilegitimidade passiva da Paraíba Previdência – PBPREV, rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva do Estado da Paraíba e, no mérito, dar provimento parcial ao apelo e ao reexame necessário, nos termos do voto do relator e da certidão de julgamento de fls. 102.

### **RELATÓRIO**

Trata-se de Reexame Necessário e Apelação Cível interposta pelo **ESTADO DA PARAÍBA** em face de sentença que julgou procedente pedido realizado na “Ação de Cobrança e Obrigação de Fazer” ajuizada por **EDVANDO EVANGELISTA DE SOUZA**.

O juízo sentenciante (fls. 62/66) entendeu que o congelamento operado antes da vigência da Lei nº 9.703/2012 foi ilegal, devendo o valor do adicional por tempo de serviço ser revisado em conformidade com a Lei nº 5.701/93 e o consequente pagamento do adimplemento a menor ocorrido durante o período não prescrito. Condenou, ainda, na correção dos valores pelo art. 1º-F da Lei Federal nº 9.494/97 e em honorários na ordem de 15%.

Tempestivamente, o Estado da Paraíba ofertou apelo (fls. 68/75). Apenas ventila acerca de sua ilegitimidade para compor o polo passivo, requerendo sua exclusão do processo.

Contrarrazões ofertadas (fls. 79/87).

Instada a se pronunciar, a douta Procuradoria de Justiça opinou pela rejeição da preliminar de ilegitimidade do Estado da Paraíba e, no mérito, pelo prosseguimento do recurso (fls. 94/96).

É o relatório.

### **VOTO**

#### **1. DO RECONHECIMENTO, DE OFÍCIO, DO REEXAME NECESSÁRIO**

O juízo originário deixou de remeter a presente ação por entender que sua decisão estaria em conformidade com jurisprudência uniformizada nesta Corte. No entanto, entendo que laborou em equívoco.

Nos termos do §3º do Art. 475 do CPC, a jurisprudência que deveria pautar a sentença a ponto de não ser necessário seu reexame deve ser originária do plenário do STF ou ser súmula de Tribunal Superior competente. Assim dispõe:

Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

[...]

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.

Nesse sentido, o STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. REAJUSTE DE 11,28%. AGRAVO DE INSTRUMENTO. VIOLAÇÃO DO ART. 475, I, DO CPC QUE NÃO SE VERIFICA. SENTENÇA FUNDADA EM JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA NECESSÁRIA. INVIABILIDADE. APLICAÇÃO DO PARÁGRAFO 3º DO ART. 475 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. [...] Nos termos do parágrafo 3º, do referido artigo, não cabe remessa necessária quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal, ou do tribunal superior competente. (AgRg no REsp 1190519/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 27/05/2011).

No caso concreto, a adoção de entendimento pacificado pelo TJPB não autoriza a dispensa do reexame. Assim, **impõe-se seu reconhecimento de ofício**, sob pena de se prejudicar a formação da coisa julgada.

## **2. DAS PRELIMINARES: DE ILEGITIMIDADE DA PBPREV (RECONHECIMENTO DE OFÍCIO) E DE ILEGITIMIDADE DO ESTADO DA PARAÍBA (DO APELO)**

A presente contenda foi proposta em face do Estado da Paraíba e da Paraíba Previdência.

Ocorre que o Promovente é policial militar em atividade, cuja remuneração é integralmente paga pelo Estado da Paraíba, não havendo nenhuma participação da PBPREV.

Assim, qualquer condenação relativa ao descongelamento de verba remuneratória deve ser suportada exclusivamente pelo ente federado, e

não pela autarquia previdenciária, restando evidente a ilegitimidade passiva desta.

Dessa forma, reconheço, de ofício, sua inabilitação para o processo, **excluindo a PBPREV do processo.**

Sob os mesmos fundamentos já expostos, deve ser rejeitada a preliminar ventilada do apelo do **Estado da Paraíba**, visto já ter ficado demonstrado sua integral responsabilidade pelo adimplemento das verbas decorrentes da condenação, **devendo ser mantido no processo.**

### **3. DO MÉRITO**

Por tratarem do mesmo tema, passo à análise conjunta do mérito do apelo e do reexame necessário.

O Apelado alegou ser Policial Militar e que a parcela relativa ao “anuênio” (adicional por tempo de serviço) se encontra desatualizada em razão do congelamento, em seu valor nominal, procedido pela Lei Complementar nº 50/2003.

Aduziu que o congelamento se deu de forma equivocada, eis que a lei fundamentadora não se aplicava aos militares, por não ser específica quanto sua incidência, devendo seu valor ser revisado, com base no disposto na MP 185/2012, e que seja efetivado o adimplemento da diferença dos vencimentos nos últimos cinco anos.

Analisando a demanda, **vislumbro ser o caso de provimento parcial do reexame necessário e do apelo.**

O Parágrafo Único, do art. 12, da Lei Ordinária Estadual nº 5.701/93, concedeu ao servidor militar estadual um *plus* remuneratório denominado "adicional por tempo de serviço", na proporção de um por cento por ano de efetivo serviço público, a ser computado e pago até a data de sua passagem à inatividade. Assim dispôs:

Art. 12. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de um por cento por ano de serviço público, inclusive o prestado como servidor civil, incidindo sobre o soldo do posto ou graduação, a partir da data em que o servidor completar 2 (dois) anos de efetivo serviço.

Parágrafo Único - O servidor militar estadual, quer na ativa, quer na inatividade, fará jus ao adicional de que trata este artigo a partir do mês em que completar cada anuênio, computados até a data de sua passagem à inatividade.

O Poder Executivo Estadual, entendendo ser a Lei Complementar nº 50/2003 aplicável a todos os servidores, manteve “congelados” os adicionais e gratificações incorporadas em seu valor nominal, tomando, como parâmetro, a

quantia desprendida no mês de março daquele ano. Assim estabelece o art. 2º da referida norma:

Art. 2º É mantido o valor absoluto dos adicionais e gratificações percebidos pelos servidores públicos da administração direta e indireta do Poder Executivo no mês de março.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto no “caput” o adicional por tempo de serviço, cuja forma de pagamento permanece idêntica à praticada no mês de março de 2003.

Contudo, o art. 2º da Lei Complementar nº 50/2003, tratou os servidores públicos estaduais de maneira generalizada, sem estabelecer, cristalinamente, a incidência de seus efeitos sobre os militares, como assim o fez no art. 1º do referido diploma legal.

O legislador, ao instituir o regime de congelamento, referiu-se apenas aos servidores públicos da administração direta e indireta, silenciando-se quanto aos militares e em desacordo com o disposto no §1º do art. 42 da Constituição Federal:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). [Em destaque].

Inclusive, diversos são os julgados<sup>1</sup> desta Corte que reconhecem a ilegalidade do congelamento fundamentado na referida lei.

Buscando solucionar a lacuna jurídica que impedia a aplicação da Lei Complementar nº 50/2003 aos policiais militares, o Poder Executivo estadual inovou o ordenamento jurídico por meio da Medida Provisória nº 185/2012, publicada no Diário Oficial do Estado de 27/01/2012, sendo posteriormente convertida na Lei Ordinária Estadual nº 9.703/2012. Seu art. 2º, §2º, assim dispôs:

Art. 2º. [...]

1 TJPB - Acórdão do processo nº 20020100427307001 - TRIBUNAL PLENO - Relator DES. JOSÉ RICARDO PORTO - j. Em 23/05/2012.

TJPB - Acórdão do processo nº 20020110111297001 – 4ª CAMARA CIVEL) - Relator DES. ROMERO MARCELO DA FONSECA OLIVEIRA - j. Em 23/05/2012.

TJPB - Acórdão do processo nº 20020100422803001 - Quarta Câmara Cível - Relator Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho - j. Em 03/04/2012.

TJPB - Acórdão do processo nº 20020110449333002 - TERCEIRA CÂMARA - Relator Des. Márcio Murilo da Cunha Ramos. - j. Em 22/02/2012.

§2º. A forma de pagamento do adicional estabelecida pelo parágrafo único do Art. 2º da Lei Complementar nº 50/2003 **fica preservada para os servidores públicos civis e militares.** [Em destaque].

Fica evidente que a Medida Provisória, posteriormente convertida em Lei Ordinária, realizou um processo de integração da norma contida no art. 2º da Lei Complementar nº 50/2003, na medida em que objetivou deixar clara a aplicabilidade do congelamento por ela imposta aos servidores civis e militares do Estado.

Apesar de devidamente autorizada pela Constituição Estadual, em seu art. 63, § 3º, resta necessário verificar se foram obedecidos os princípios e limitações impostas pelo modelo federal para sua edição, como decidiu o STF na ADI nº2.391 (Rel. Min. Ellen Grade, DJ 16/03/2007).

Resta evidente que o processo de complementação de uma Lei Complementar se deu por meio de uma Lei Ordinária, ou seja, por espécie normativa diversa. Assim, em consideração superficial, teríamos uma situação de inconstitucionalidade formal, visto estarmos diante de espécies de atos legislativos com âmbitos de atuação distintos e delimitados constitucionalmente.

Filiando-se à corrente doutrinária que concebe leis complementares e ordinárias como de mesma hierarquia, o que as distingue não é a superioridade de uma à outra, mas sim as matérias que a Constituição Federal reservou, com exclusividade, a cada uma. Assim leciona Bernardo Gonçalves Fernandes<sup>2</sup> ao afirmar que “na verdade, o que existe são campos materiais de competência diferenciados (distintos). [...] O Supremo entende que existem campos materiais de competência distintos”, complementando-se com o magistério de Dirley da Cunha Júnior:

Pensamos que, com Michel Temer, Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior e Celso Ribeiro Bastos, se as leis complementares e ordinárias têm idêntica fonte de fundamento, não tem sentido a afirmação de que se encontram dispostas em escalões normativos diferentes. **O que não pode ocorrer é a lei ordinária dispor de matéria que a Constituição reservou à lei complementar, não porque a lei complementar lhe seja superior, mas sim pelo fato de a Constituição, que é superior a ambas, haver excluído, com a reserva material, a incidência da lei ordinária.** [Em destaque].

A Lei Ordinária, no caso concreto, avançou sobre o âmbito material da Lei Complementar nº 50/2003, pois ampliou a incidência da norma ali contida. Tratou, dessa forma, de transformar uma norma com conteúdo eminentemente abstrato, que impedia sua aplicação sobre os militares, em norma com efeitos concretos e em sintonia com a exigência contida no §1º do art. 42 da Constituição Federal.

---

2 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 5ª ed. Editora JusPodium, 2013.

À luz da doutrina, em análise preliminar, observo ter ocorrido inconstitucionalidade formal do §2º, do art. 2º, da Lei Ordinária Estadual nº 9.703/2012 ao ingerir em matéria de Lei Complementar.

Ocorre que a referida incompatibilidade com a ordem constitucional representa apenas um conflito aparente de normas, eis que, segundo o entendimento concebido pelo **STF na ADC nº 1, e nos RE's nºs 492.044-AgR e 377.457**. O Supremo entende que quando uma lei complementar extrapola seu âmbito material reservado pela Constituição, regulando matérias típicas de lei ordinária, os respectivos dispositivos serão formalmente complementares, mas materialmente ordinárias, ou seja, as normas jurídicas contidas naquela espécie normativa poderão ser tratadas, posteriormente, por lei ordinária, sem que tenha havido o fenômeno da inconstitucionalidade. Colaciono os julgados:

“Sucedee, porém, que a contribuição social em causa, incidente sobre o faturamento dos empregadores, é admitida expressamente pelo inciso I do art. 195 da Carta Magna, não se podendo pretender, portanto, que a LC 70/1991 tenha criado outra fonte de renda destinada a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social. **Por isso mesmo, essa contribuição poderia ser instituída por lei ordinária. A circunstância de ter sido instituída por lei formalmente complementar – a LC 70/1991 – não lhe dá, evidentemente, a natureza de contribuição social nova, a que se aplicaria o disposto no § 4º do art. 195 da Constituição, porquanto essa lei, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída – que são o objeto desta ação –, é materialmente ordinária, por não se tratar, nesse particular, de matéria reservada, por texto expreso da Constituição, à lei complementar.** A jurisprudência desta Corte, sob o império da EC 1/1969 – e a Constituição atual não alterou esse sistema –, se firmou no sentido de que só se exige lei complementar para as matérias para cuja disciplina a Constituição expressamente faz tal exigência, e, **se porventura a matéria, disciplinada por lei cujo processo legislativo observado tenha sido o da lei complementar, não seja daquelas para que a Carta Magna exige essa modalidade legislativa, os dispositivos que tratam dela se têm como dispositivos de lei ordinária.**” ([ADC 1](#), voto do Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 1º-12-1993, Plenário, *DJ* de 16-6-1995.)<sup>3</sup> [Em destaque].

Contribuição social sobre o faturamento - COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. **A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária**, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso

<sup>3</sup> No mesmo sentido: [RE 492.044-AgR](#), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 16-12-2008, Primeira Turma, *DJE* de 20-2-2009.

extraordinário conhecido mas negado provimento. (RE 377457, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-08 PP-01774). [Em destaque].

Bernardo Gonçalves Fernandes explica:

"[...] Como a lei complementar invadiu matéria reservada à lei ordinária, essa lei complementar, embora válida, será lei complementar só sobre a perspectiva formal. Porém, materialmente ela será ordinária (porque invadiu matéria de lei ordinária e essa matéria não perde a sua natureza).

Assim é o caso sob deslinde. Analisando o conteúdo da Lei Complementar nº 50/2003 em paralelo com as disposições da Carta estadual<sup>4</sup>, verifico que a lei, apesar de complementar, regulou matérias destinadas à lei ordinária. Assim, as referidas normas, na qual está incluído o art. 2º, possuem conteúdo de lei ordinária e por esta podem ser alteradas ou complementadas.

Compreendo, então, que a referida Medida Provisória nº 185/2012, posteriormente convertida na Lei Estadual nº 9.703/2012, possui força normativa suficiente para alterar a forma de como será calculada a remuneração dos militares, eis que é espécie normativa adequada e explícita a incidência dos termos da Lei Complementar nº 50/2003 a estes destinatários.

Importante esclarecer que a lacuna jurídica evidenciada somente restou preenchida a partir do momento da publicação da Medida Provisória nº 185/2012, em 27/01/2012.

Sobre a matéria, esta Corte de Justiça pacificou o entendimento nos exatos termos já expostos, nos autos do **Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 2000728-62.2013.815.0000**.

## DISPOSITIVO

Ante o exposto:

1. Conheço o reexame necessário, de ofício;
2. Reconheço, de ofício, a ilegitimidade passiva da PBPREV, excluindo-a da lide;
3. Rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva do Estado da Paraíba;

---

4 CE - Art. 30. XV - 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 do Estado, dos detentores de mandato eletivo e O dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, concluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o limite máximo previsto especificamente na Constituição Federal e **serão disciplinados em Lei Estadual**; [Em destaque].

CE - Art. 41. X- **a lei disporá sobre** o ingresso na Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, 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 situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades; [Em destaque].

4. No mérito, DOU PROVIMENTO PARCIAL AO APELO E AO REEXAME NECESSÁRIO, apenas para consignar que o **congelamento dos “anuênios” se deu, em seu percentual, a partir da vigência da Medida Provisória nº 185/12, ou seja, em 27/01/2012.**

Mantenho íntegros os demais termos da sentença.

É como voto.

Presidiu a Sessão o **Exmo. Sr. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides**. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz (relator), a Exma. Des<sup>a</sup>. Maria das Graças Morais Guedes e o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides.

Presente ao julgamento o Dr. Doriel Veloso Gouveia, Procurador de Justiça.

Sala de Sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, João Pessoa, 20 de outubro de 2015.

**Desembargador JOSÉ AURÉLIO DA CRUZ**  
Relator