



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

**Reexame Necessário, Apelação Cível e Recurso Adesivo nº 0091820-06.2012.815.2001 – 5ª Vara da Fazenda Pública - Capital.**

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

**Apelante/Recorrido:** PBPREV – Paraíba Previdência.

**Advogados:** Renata Franco Feitosa Mayer, Daniel Guedes de Araújo, Camilla Ribeiro Dantas e Frederico Augusto Cavalcanti Bernardo.

**Apelado/Recorrente:** José Carlos Pereira Dutra.

**Advogado:** Ênio Silva Nascimento.

### DECISÃO MONOCRÁTICA

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO REVISIONAL DE PROVENTOS. POLICIAL MILITAR REFORMADO. ANUÊNIO E ADICIONAL DE INATIVIDADE. PRETENSÃO DE DESCONGELAMENTO. SENTENÇA PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

**I. REEXAME NECESSÁRIO, APELAÇÃO CÍVEL. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (ANUÊNIO). 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. MÉRITO DA DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO UNIFORMIZADO NESTA CORTE DE JUSTIÇA (CAPUT DO ART. 557 DO CPC). **SEGUIMENTO NEGADO MONOCRATICAMENTE.****

**II. RECURSO ADESIVO. ADICIONAL DE INATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO ENTENDIMENTO DO TJPB, POR ANALOGIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PERCENTUAL QUE SE MANTÉM FIXO POR FORÇA DO INCISO II DO ART. 14 DA LEI Nº 5.701/1993. VALOR DA GRATIFICAÇÃO DESCONGELADO PELA SENTENÇA. ELIMINAÇÃO DO PAGAMENTO EM VALOR NOMINAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. INADMISSIBILIDADE (CAPUT DO ART. 557 DO CPC). SEGUIMENTO NEGADO MONOCRATICAMENTE.**

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. O Recorrente/Apelado busca a incidência do desconto somente a partir da conversão da MP 185/2012 na Lei nº 5.701/93, em Maio de 2012. Ocorre que, nos termos da sentença combatida, o congelamento será do percentual da referida gratificação, **eliminando seu pagamento em valor nominal**, sendo reajustado, periodicamente, a partir de futuros incrementos no soldo.

5. Independentemente do marco temporal aplicado, como se trata de militar reformado, o percentual do adicional de inatividade não sofrerá nenhuma alteração, conforme se depreende do inc. II do art. 14 da Lei nº 5.701/1993, inexistindo, assim, interesse recursal.

### **VISTOS, ETC.**

Trata-se de Reexame Necessário, Apelação Cível e Recurso Adesivo interpostos, respectivamente, por **PBPREV – PARAÍBA PREVIDÊNCIA** e **JOSÉ CARLOS PEREIRA DUTRA** em face de sentença proferida pelo juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital que julgou parcialmente procedente “ação de revisão de proventos” ajuizada pelo Recorrente/Apelado.

O Recorrente/Apelado alegou ser Policial Militar reformado e que a parcela relativa ao “anuênio” e “adicional de inatividade” se encontram indevidamente congelados, no valor nominal, desde março de 2003.

Aduz que o congelamento se deu de forma equivocada, eis que a lei fundamentadora não se aplica aos militares, por não ser específica quanto sua incidência, devendo seu valor ser revisado, com o consequente adimplemento da diferença dos vencimentos nos últimos cinco anos.

O juízo sentenciante (fls. 62/65), reconhecendo a prescrição quinquenal, fundamentou a parcial procedência no entendimento de que o congelamento operado antes da vigência da MP 185/2012 foi ilegal, devendo-se revisar as verbas 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%.

A PBPREV apelou (fls. 67/74) defendendo a legalidade do congelamento e a reforma da sentença.

O Promovente ofertou Recurso Adesivo (fls. 80/88) alegando que o magistrado equivocou-se quando estabeleceu o congelamento a partir da data da MP 185/2012. entende que o congelamento somente se deu em Maio de 2012, com sua conversão na Lei nº 9.703/2012, devendo-se adotar os parâmetros remuneratórios da época.

Contrarrazões apresentadas (fls. 92/93).

Subiram os autos para reexame necessário.

Instada a se pronunciar, a douta Procuradoria de Justiça opinou pelo prosseguimento do recurso sem manifestação de mérito (fls. 97/983).

É o relatório.

## **DECIDO**

Por tratarem de temas reciprocamente prejudiciais, passo à análise conjunta dos recursos.

A presente “ação de revisão de proventos” busca o descongelamento das verbas denominadas “anuênio” e “adicional de inatividade” de policial militar reformado.

Diante de sentença pela procedência parcial, houve oferta de apelo e de recurso adesivo, bem como a necessidade de seu reexame obrigatório.

Analisando a causa, **vislumbro ser o caso de negar seguimento a todos os recursos.**

### **DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (ANUÊNIO)**

O Parágrafo Único, do art. 12, da Lei Ordinária Estadual n° 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 n° 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. 2° da referida norma:

Art. 2° 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. [...]

§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

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.

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 nº 2.391 (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.

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.

---

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

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 expresso 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 extraordinário conhecido mas negado provimento. (RE 377457,

---

<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.

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**, restando congelado o percentual aplicado sobre o soldo vigente.

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**, o que autoriza a **manutenção da sentença**.

## DO ADICIONAL DE INATIVIDADE

O adicional de inatividade que se deseja revisar é concedido aos militares reformados por força do disposto no *caput* do art. 14 da Lei nº 5.701/1993, *in verbis*:

---

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].

Art. 14. O adicional de inatividade é devido em função do tempo de serviço, computado para a inatividade incidindo sobre o soldo do posto ou da graduação, nos seguintes índices:

[...]

II – 0,3 (três décimos), quando o tempo for computado igual ou superior a 30 (trinta) anos de serviço.

Por mais que seu valor seja estabelecido de acordo com o tempo efetivo de serviço até a inatividade, a verba não se confunde com o adicional por tempo de serviço, eis que ambos são concedidos e pagos aos inativos.

Em sendo assim, inaplicável o entendimento esposado anteriormente para os anuênios. Como se pode verificar, a Medida Provisória nº 185/2012, convertida na Lei Estadual nº 9.703/2012, foi cristalina ao determinar, naquele momento, somente o congelamento do “adicional por tempo de serviço”.

Não se pode, sob pena de ferir o princípio da legalidade, fazer interpretação extensiva para que o adicional de inatividade restasse congelado pela referida norma, visto de tratar de verba distinta, com fato gerador residindo na reforma do militar, e que não foi textualmente tratada pela alteração legislativa.

Nesse sentido, colaciono o recente precedente da Primeira Seção Especializada Cível, da lavra do Desembargador José Ricardo Porto:

A Lei nº 9.703/2012 que foi originada pela MP 185/2012, apenas estendeu o congelamento para os policiais militares com relação ao anuênio, não mencionando o adicional de inatividade. Por conseguinte, a citada verba (adicional de inatividade) em momento algum poderia ter sido congelada, ante a inexistência de norma específica com essa previsão (uma vez que a LC 50/2003 não se aplica aos militares, a não ser que haja expressa autorização), possuindo o impetrante direito à atualização. (TJPB; MS 2009856-72.2014.815.0000; Primeira Seção Especializada Cível; Rel. Des. José Ricardo Porto; DJPB 10/02/2015; Pág. 13).

No entanto, por mais que a sentença tenha concluído diversamente, entendo ser o caso de negar seguimento ao recurso adesivo, por ausência de interesse recursal.

O Recorrente/Apelado busca a incidência do desconto somente a partir da conversão da MP 185/2012 na Lei nº 5.701/93, em Maio de 2012. Ocorre que, nos termos da sentença combatida, o congelamento será do percentual da referida gratificação, **eliminando seu pagamento em valor nominal**, sendo reajustado, periodicamente, a partir de futuros incrementos no soldo.

Assim, independentemente do marco temporal aplicado, como se trata de militar reformado, o percentual do adicional de inatividade não sofrerá nenhuma alteração, conforme se depreende do citado inc. II do art. 14 da Lei nº 5.701/1993.

Não havendo interesse recursal, o único caminho será a negativa de seguimento monocrática.

### **DISPOSITIVO**

Isto posto, com fulcro no *caput* do art. 557 do CPC, **NEGO SEGUIMENTO MONOCRÁTICO AO REEXAME NECESSÁRIO E AO APELO**, haja vista estarem em confronto com a jurisprudência dominante neste Tribunal de Justiça, e **NEGO SEGUIMENTO MONOCRÁTICO AO RECURSO ADESIVO**, por ser inadmissível ante a ausência de interesse recursal.

Publique-se. Intime-se.

João Pessoa, 07 de agosto de 2015.

**Desembargador JOSÉ AURÉLIO DA CRUZ**  
Relator