

VOTO-VISTA

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Governador do Estado de Santa Catarina**, com pedido de medida cautelar, em face da Lei Estadual nº 15.138/2010; da Lei Complementar Estadual nº 643/2015, que introduziu os arts. 21-B, 21-C, 21-D e 21-E na Lei Complementar Estadual nº 223/2002; do art. 4º da Lei Complementar nº 496/2010; do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 618/2013; do art. 2º da Lei Complementar nº 497/2010; do art. 26 da Resolução nº 2/2006, tanto na redação original quanto nas ditadas pelas Resoluções nº 4/2006, 9/2011 e 9/2013; e do art. 1º, inc. III, da Lei Complementar nº 642/2015.

Em suma, as alegações do requerente consistiam no fato de que os atos normativos impugnados estabeleceriam estabilidade financeira a servidores públicos que ocuparam ou que viriam a ocupar cargos ou funções de confiança.

Na sessão virtual realizada no período de 7 a 17 de agosto de 2020, o Plenário julgou parcialmente procedente o pedido, confirmando medida cautelar anteriormente concedida, nos termos da ementa a seguir transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. LEIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTABILIDADE FINANCEIRA. RESTABELECIMENTO, PARA SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO, DO JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE VANTAGEM SUPRIMIDA DO ESTATUTO DOS SERVIDORES DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE ATOS INFRALEGAIS QUE CONCEDERAM VANTAGEM VENCIMENTAL (ART. 37, X, CF). AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL POR VIOLAÇÃO A REGRA DE RESERVA DE INICIATIVA (ART. 61, § 1º, II, E). CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR À EDIÇÃO DAS LEIS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A revogação da norma impugnada, após a concessão de medida cautelar pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, bem como a alteração de parte do parâmetro de controle pela Emenda Constitucional 103/2019, que incluiu o § 9º ao art. 39 da Constituição Federal e preservou a percepção de vantagens já incorporadas (art. 13 da Emenda), não afastam o conhecimento do mérito da Ação Direta pelo Plenário da CORTE. Precedentes.

3. Não se admite a concessão de vantagens remuneratórias por atos internos de Assembleia Legislativa, no caso, resoluções da Mesa Diretora, em decorrência da exigência de lei em sentido formal veiculada no art. 37, X, da CF. Igualmente não prevalece a tentativa de convalidação legislativa desses atos normativos por lei em sentido formal posteriormente editada. Precedentes.

4. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece aos chefes de cada Poder, bem como aos chefes de órgãos com autonomia financeira e administrativa, a exclusividade de iniciativa para a proposição de leis que tratem dos vencimentos de seus servidores. Precedentes.

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmou a constitucionalidade de benefícios funcionais que concedem a incorporação de valores recebidos a título de cargo em comissão ou função gratificada, visando à valorização e profissionalização do serviço público (ADI 1.264/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 15/2/2008; RE 563.965/RN, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 20/3/2009).

6. A contagem de tempo de exercício de cargo em comissão ou função de confiança correspondente a período anterior ao restabelecimento das vantagens de estabilidade financeira e adicional de exercício, para efeito de incorporação dos valores então recebidos aos vencimentos atuais do servidor, importa em concessão arbitrária e desproporcional de benefício remuneratório, uma vez que ausente vínculo lógico entre o exercício pretérito da função e os fins perseguidos pela norma. Vício de excesso legislativo, violação ao princípio da razoabilidade, do devido processo legal substantivo e da vedação de comportamentos contraditórios.

7. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente.

Opuseram embargos de declaração a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e os seguintes *amici curiae*: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (SINJUSC), Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), Associação dos Servidores do

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (ASTC) e Sindicato dos Auditores Fiscais de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (SINDICONTAS/SC).

Na sessão virtual iniciada em 26 de fevereiro de 2021, o Ministro **Alexandre de Moraes** (Relator) proferiu voto em que deixou de conhecer dos embargos de declaração opostos pelos *amici curiae*, ao fundamento de que careceriam de legitimidade recursal para tanto.

Quanto aos embargos de declaração opostos pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, **acolheu parcialmente o pedido**. Em síntese, o eminente Relator asseverou que o acórdão embargado não teria incorrido nos vícios de omissão e contradição alegados pela embargante, porém entendeu cabível a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para “*afastar a possibilidade de ressarcimento dos valores recebidos com fundamento nos dispositivos e expressões declarados inconstitucionais*”.

Acompanharam o Relator, até o momento, o Ministro **Ricardo Lewandowski** e a Ministra **Cármen Lúcia**.

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a questão.

De início, **acompanho o eminente Relator quanto ao não conhecimento dos aclaratórios opostos pelos *amici curiae***.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o *amicus curiae* não detém legitimidade recursal nos processos objetivos de controle de constitucionalidade. Nesse sentido:

• EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EXTEMPORÂNEOS. INTERPOSIÇÃO ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. EMBARGOS OPOSTOS POR AMICUS CURIAE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO CONHECIDOS. (ADI nº 5262 ED/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, julgado em 18/10/2019, DJe de 06/11/2019)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS POR AMICUS CURIAE. IMPOSSIBILIDADE.

DISCUSSÃO DO MÉRITO DE LEI EM SEDE DE ADO. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. O amicus curiae não possui legitimidade para a oposição de embargos de declaração em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedente. 2. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão não é meio adequado à discussão do mérito de lei existente. 3. Embargos de declaração rejeitados. (ADO nº 6 ED/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin**, julgado em 01/07/2016, DJe de 05/09/2016)

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR AMICUS CURIAE. ILEGITIMIDADE. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES. 1. Firmou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que o amicus curiae não ostenta, nessa condição, legitimidade para opor embargos de declaração nos processos de índole objetiva, sendo inaplicável o art. 138, § 1º, do CPC às ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. Embargos de declaração não conhecidos. (ADI nº 3239 ED-segundos/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, julgado em 13/12/2019, DJe de 17/02/2021)

Passo à análise do recurso interposto pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Em síntese, as razões da embargante consistem na indicação de **(i)** erro material no acórdão embargado, eis que não teria considerado a Resolução nº 2/20015 como lei em sentido material; **(ii)** obscuridade quanto à situação dos servidores aposentados que receberam o benefício de boa-fé; **(iii)** contradição pelo reconhecimento da perda do objeto da ação quanto à Lei Complementar estadual nº 643/2015 e o conhecimento da ação no ponto; e **(iv)** necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que seja atribuído efeito *ex nunc* ao julgado, de forma a evitar decréscimo remuneratório por parte dos servidores ativos e inativos e a permitir que os valores recebidos com fundamento nas normas invalidadas sejam considerados como vantagem pessoal, a ser absorvida pelos futuros aumentos.

Acompanho o Relator quanto à inexistência de erro material, contradição, omissão ou obscuridade no acórdão embargado.

No que tange à modulação dos efeitos da decisão, após a detida análise dos autos, divirjo, em parte, do eminente Relator.

Inicialmente, permito-me fazer uma breve digressão sobre as decisões proferidas na presente ação.

No caso em apreço, questionava-se a validade de leis estaduais que reconheciam, a algumas categorias do serviço público, a percepção de vantagem funcional denominada “estabilidade financeira”, garantida ao servidor que contasse com 12 meses consecutivos de exercício em cargo em comissão, função de confiança ou substituições e que consistia na adição do respectivo valor ao vencimento do cargo efetivo.

No exame da medida cautelar pleiteada, o Ministro **Alexandre de Moraes** observou que a vantagem da estabilidade financeira era assegurada a todos os servidores de Santa Catarina pelo art. 90 da Lei estadual nº 6.745/1985, dispositivo que veio a ser revogado expressamente pela Lei Complementar estadual nº 36/1991, que proibiu a incorporação dos valores percebidos a título de cargo em comissão ou função de confiança aos vencimentos do cargo efetivo.

O Relator destacou que, após a revogação,

“os Poderes e órgãos com autonomia financeira, com a exceção do Poder Executivo, restabeleceram a vantagem por meio da edição de atos normativos específicos, impugnados na presente ação, voltando a permitir a contagem do tempo de exercício de cargo ou função para efeito de incorporação de valores aos vencimentos definitivos do servidor” (doc. 94).

Ainda, o Ministro relator indica que as normas teriam previsto o cômputo retroativo do tempo para efeito de pagamento do benefício, alcançando o período em que a regra estaria revogada pela Lei Complementar 36/1991.

Ao fim, concedeu a medida cautelar para suspender a vigência dos normativos na parte em que permitiam a contagem retroativa do tempo de exercício de cargo ou função para efeito de incorporação de valores a título de estabilidade financeira (doc. 94), ressaltando, todavia, o pagamento dos proventos de aposentadoria existentes à época da concessão inicial (doc. 174).

Na análise do mérito, a medida cautelar foi confirmada, em maior extensão, para declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas, na parte em que previam a sua vigência pretérita, incluídos os servidores aposentados.

No voto condutor do acórdão (doc. 380), consta que o instituto da estabilidade financeira foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista o propósito de valorização e profissionalização do serviço público. Não obstante, na prática, tais objetivos não teriam se confirmado, o que justificou a revogação da regra pelo Poder Legislativo, respeitado o direito adquirido e a irredutibilidade nominal dos vencimentos.

Embora a estabilidade financeira tenha sido validada pelo Tribunal, os normativos analisados na presente ação contam com uma peculiaridade, qual seja, o cômputo do tempo pretérito para efeito de cumprimento do período aquisitivo para a percepção do benefício. Nesse sentido, o Relator detalha que

“nesta ação direta não há debate sobre a extinção da estabilidade financeira, mas sobre o seu restabelecimento. As leis impugnadas revigoram a vantagem extinta, não para preservar os valores incorporados até a sua extinção, mas para permitir novas incorporações, correspondentes a períodos posteriores a 1991, data da revogação do art. 90 da Lei 6.745/1985 pela LC 36/1991”.

Ao fim, o Plenário acolheu a conclusão do Relator no sentido de resultar “injustificada a incorporação de valores percebidos no passado, em relação aos quais já se consumou o decesso remuneratório e, anos após o fim do exercício, a readequação do servidor a esse padrão remuneratório”.

Quanto à extensão da decisão, que incluiria os servidores inativos, o Relator asseverou:

Por fim, assinalo que a extensão da medida cautelar foi restringida por este Relator, por meio da decisão de 30/8/2017, para preservar o pagamento de proventos de aposentadoria e pensão, presumida a maior dependência e fragilidade econômica das pessoas nessa situação, hipótese em que o decesso em suas remunerações, decorrente do afastamento do critério inconstitucional de cálculo da vantagem, caracterizaria, naquele momento processual, o periculum

in mora reverso a recomendar a continuidade desses pagamentos. Agora, assentada em definitivo a inconstitucionalidade, como proponho seja declarada por esta CORTE, tenho que já não se justifica a preservação dos pagamentos desses proventos no patamar conferido pelo inconstitucional cômputo do tempo de exercício pretérito de funções gratificadas.

Proponho, assim, a confirmação da medida cautelar, em maior extensão, para alcançar os servidores aposentados, e a declaração de inconstitucionalidade das expressões e dispositivos acima indicados.

Em sede de embargos de declaração, o Relator votou pela modulação dos efeitos da decisão, de forma a afastar a exigência de ressarcimento dos valores pagos com fundamento nas normas declaradas inconstitucionais, porém rejeitou o pleito pela continuidade do pagamento do benefício a título de vantagem pessoal, ao argumento de que a medida esvaziaria a eficácia da declaração de inconstitucionalidade.

Como corolário do princípio da nulidade da lei inconstitucional, as decisões do Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade têm efeitos retroativos à edição do ato normativo impugnado. Entretanto, tal regra tem sua exceção prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/99, **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 (grifou-se).

A referida norma autoriza o plenário desta Corte, por maioria de dois terços de seus membros, a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade quando presentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Conforme indicado pela embargante, há julgados deste Supremo Tribunal em que, declarada a inconstitucionalidade de normas que tinham impacto na remuneração de servidores públicos, modulou-se os efeitos da decisão para evitar o decréscimo remuneratório e permitir a absorção das parcelas indevidas pelos aumentos futuros. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 17, 18 e 25 da Lei 4.620/2005 do Estado do Rio de Janeiro. Plano de cargos e carreira do Judiciário. 3. É possível ao Supremo Tribunal Federal analisar a validade de normas revogadas, quando seus efeitos são mantidos pelas normas cuja constitucionalidade é impugnada. 4. A organização de cargos de distintas atribuições e exigências de qualificação (técnico de atividade judiciária e analista judiciário) em carreira única constitui meio de provimento derivado, vedado pela Constituição. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 25 da Lei 4.620/2005 e conferir interpretação conforme à Constituição a seus arts. 17 e 18, para que o reenquadramento se faça a partir do cargo de admissão dos servidores. **6. Modulação de efeitos, de forma a garantir que os servidores não tenham decréscimo remuneratório, sendo a diferença absorvida pelos aumentos futuros.** (ADI nº 3.782/RJ, Tribunal Pleno, Rel Min. **Gilmar Mendes**, julgado em 29/05/2020, DJe de 18/06/2020)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Direitos dos servidores públicos. 3. Não pode a Constituição Estadual, mesmo em seu texto originário, dispor a respeito de matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada a órgão de outro Poder, por inibir o futuro exercício desta prerrogativa por seu titular. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso IX do artigo 83 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 5. **Modulação de efeitos. Manutenção do pagamento do benefício aos servidores estaduais até que lei estadual venha a dispor sobre a matéria.** (ADI nº 4.782, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgado em 24/02/2021, DJe de 10/03/2021)

Entretanto, no que se refere aos servidores públicos **ativos** do Estado de Santa Catarina, considero acertado o entendimento do Relator no sentido de rejeitar a continuidade do pagamento baseado nas normas declaradas inconstitucionais.

É que a declaração de inconstitucionalidade veio a reparar situação – essa sim – causadora de insegurança jurídica, consubstanciada nas previsões de vigência pretérita dos normativos impugnados, **abrangendo períodos que estariam expressamente contemplados por norma que estabelecia exatamente o contrário**, qual seja, a Lei Complementar estadual nº 36/1991, que em seu art. 4º, dispunha que os “valores percebidos por servidor da administração direta, indireta ou fundacional do Estado, no exercício de cargo em comissão ou função de confiança, não serão incorporados aos vencimentos do cargo efetivo”.

As normas impugnadas foram editadas a partir de 2006, ou seja, 15 anos após a revogação do instituto da estabilidade financeira pela Lei Complementar nº 36/1991, o que torna injustificável a retomada do benefício como se a sua vigência nunca tivesse sido interrompida.

Nesse sentido, afirmou a Procuradoria-Geral da República (doc. 65):

Efeito retroativo, assim concedido de forma desarrazoada, geraria dívida formidável do estado para com seus servidores e afetaria drasticamente o erário, com prejuízo para toda a comunidade, que veria recursos destinados a serviços públicos essenciais canalizados para pagar valores indevidos.

Chega a ser inconcebível que uma lei pretenda atribuir efeitos financeiros retroativos de um quarto de século (!) a determinada vantagem remuneratória. A iniciativa é inaceitável, reprovável e agride qualquer critério de razoabilidade e justiça.

Considerando a delimitação da decisão de mérito proferida pelo Plenário, que reconheceu a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira, nada impede que os servidores ativos façam jus ao benefício, desde que seja contabilizado o período de exercício em cargo em comissão ou em função comissionada a partir da vigência das respectivas leis, ou seja, de forma prospectiva.

O caso dos servidores inativos, todavia, parece ser mais problemático, pois, conforme reconhecido pelo Relator na análise da medida cautelar, presume-se “maior dependência de seus proventos, em razão dos custos e eventuais dificuldades que a idade e a inatividade econômica normalmente acarretam” (doc. 174).

De fato, **trata-se de categoria que teria menor perspectiva de reaver o decréscimo remuneratório decorrente da declaração de inconstitucionalidade, o que pode vir a impactar na capacidade de sustento e reduzir consideravelmente o padrão de vida desses indivíduos de forma definitiva**, medida que não condiz com o interesse social e a segurança jurídica perseguidos pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99. Ademais, **tendo o eminente relator ressalvado os aposentados da liminar deferida em junho de 2017, eles permaneceram recebendo a parcela continuamente até a decisão de mérito (agosto de 2020). Portanto, quando da declaração de inconstitucionalidade das leis questionadas no mérito, muitos desses**

inativos já vinham percebendo esses valores continuamente há cerca de dez anos, de modo que esse patrimônio incorporou-se no orçamento doméstico dessas famílias.

Aplicar a Constituição Federal não se restringe à observância das normas constitucionais que fundamentam a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, devendo-se, também, observar os preceitos constitucionais (segurança jurídica e excepcional interesse social) que tutelam a preservação dos efeitos produzidos durante a sua vigência.

Portanto, a aplicação do art. 27 da Lei nº 9.868/99 resulta de um conflito entre normas de igual hierarquia em que prevalecem certos bens jurídicos ou interesses também de hierarquia constitucional, quais sejam, a segurança jurídica que decorre do art. 5º, caput, da Constituição e fundamenta a noção material do princípio do Estado de Direito (art. 1º, da CF/88) e o excepcional interesse social, que consubstancia qualquer outro princípio constitucional. É evidente que a identificação desses princípios somente pode ocorrer concretamente, mediante a análise de cada caso.

Logo, faz-se necessário, em virtude do postulado da supremacia e da unidade da Constituição, ampliar-se o objeto de interpretação das normas em face da Carta Magna, ultrapassando-se a análise do ato legal frente à norma constitucional parâmetro, para contemplar, ainda, os efeitos produzidos pela norma questionada frente outras normas igualmente constitucionais. Desse modo, todos esses preceitos devem ser ponderados no momento da decisão de inconstitucionalidade e orientar o intérprete na tomada de sua decisão.

Nesse sentido, é de se destacar que a Constituição Federal oferece especial proteção aos idosos, ao estabelecer, nos termos do art. 230, que a “família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”.

Em situações semelhantes, o Tribunal concluiu pela modulação de efeitos da decisão de forma a resguardar situações jurídicas consolidadas no que se refere a servidores públicos aposentados:

PROCESSO CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL
E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS.

SEGURANÇA JURÍDICA. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NÃO CONCURSADOS. HIPÓTESES DE APOSENTADORIA. NECESSIDADE DE PRESERVAR A VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELOS SERVIDORES DE PROVIMENTO IRREGULAR. POSSIBILIDADE DE MODULAR EFEITOS. PARCIAL PROVIMENTO DOS DECLATÓRIOS. 1. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade para (i) preservar os atos praticados pelos ocupantes dos cargos declarados irregulares e (ii) **ressalvar, exclusivamente para fins de aposentadoria**, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento. Precedentes representativos: ADI nº 1.301-ED, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI nº 3.609, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 3.415-ED-Segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes. 2. Embargos de declaração parcialmente providos. (ADI nº 3.552 ED/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 14/12/2018, DJe de 11/02/2019)

Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial. 1. Com a edição da Resolução nº 3/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, ocorreu o esvaziamento da eficácia do parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49/2005 do mesmo órgão. Nesses casos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes: ADI nº 2859/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/16; ADI nº 4365/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/15; ADI nº 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 29/9/06; ADI nº 885/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 31/8/01. 2. O art. 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08, promove ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação

infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte. Precedentes: ADI nº 101/MG, Relator o Min. Celio Borja, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 7/5/93; ADI nº 178/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 26/4/96; ADI nº 369/AC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 12/3/99. 3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que sejam ressalvados da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, **já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria** sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria. 4. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI nº 5.111, Tribunal Pleno, **de minha relatoria**, julgado em 20/09/2018, DJe de 03/12/2018)

De outra banda, não ignoro ou desconsidero a conclusão acolhida pela maioria do Plenário, na qual estou incluído, no sentido de que a **“irrazoabilidade da contagem de períodos passados salta aos olhos”**, ou, ainda, a afirmação do Relator, ao analisar os embargos de declaração, de que “a continuidade da percepção da vantagem no mesmo patamar decorrente da contagem do tempo de exercício pretérito de função gratificada implicaria esvaziar totalmente a eficácia da declaração de inconstitucionalidade pronunciada pela CORTE”.

De fato, dada a evidenciada inconstitucionalidade, a simples manutenção das parcelas em testilha como componente dos proventos de aposentadoria suscetíveis de reajuste importaria perpetuação da vigência das normas, como se nunca tivessem sido declaradas inconstitucionais. A modulação dos efeitos da decisão, ao passo em que concede segurança jurídica a situações consolidadas, não pode implicar no enfraquecimento dos efeitos das decisões proferidas em controle concentrado, sob pena de debilitar a efetividade da própria Constituição.

Assim, reconhecido, de um lado, o excepcional interesse social consubstanciado na manutenção da capacidade de sustento de servidores aposentados e, de outro, a necessidade de se conceder eficácia às decisões em sede de controle objetivo de constitucionalidade, **entendo que a via adequada seria a modulação dos efeitos da decisão, exclusivamente para os servidores inativos, de forma a manter o pagamento do benefício enquanto parcela destacada na folha de pagamento, insuscetível de qualquer reajuste ou recomposição inflacionária, a ser absorvido com o decorrer do tempo**.

Pelo exposto, voto pelo não conhecimento dos embargos de declaração opostos pelos *amici curiae* e, **divergindo parcialmente do relator**, pelo

acolhimento parcial dos embargos de declaração opostos pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina, **para modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de forma a (i) afastar a possibilidade de ressarcimento dos valores recebidos com fundamento nos dispositivos e expressões declarados inconstitucionais e (ii) ressaltar dos efeitos da decisão os servidores que já estejam aposentados ou que tenham cumprido os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento, para os quais será mantido o pagamento do benefício enquanto parcela destacada na folha de pagamento, insuscetível a qualquer reajuste ou recomposição inflacionária, a ser absorvido com o decorrer do tempo.**

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/2015