

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Reputo atendidos os pressupostos de recorribilidade e conheço destes declaratórios, porquanto protocolados tempestivamente e por quem ostenta legitimidade.

Não merece acolhida a pretensão relativa à fixação do teto remuneratório dos servidores do Judiciário do Estado do Tocantins, afinal, a conclusão do Plenário foi clara e expressa: **independentemente da opção feita pela unidade federativa – subteto único entre todos os Poderes ou subteto específico para cada um deles –, observa-se como parâmetro o subsídio mensal dos desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros desta Corte.**

Portanto, inexistente vício, no ponto, a ser suprido. Não cabe ao Supremo, chamado a atuar como legislador negativo, redesenhar o modelo estabelecido na Carta da República e partir para a normatização, assumindo papel institucional que não lhe é próprio, qual seja, o de legislador positivo.

No mais, há razões de segurança jurídica e excepcional interesse público (Lei n. 9.868/1999, art. 27) que justificam a modulação dos efeitos do acórdão impugnado, tendo em conta o período de sete anos de vigência e eficácia da norma declarada inconstitucional.

À luz da jurisprudência do Supremo, o quadro de inconstitucionalidade, natimorto, deve ser extirpado do ordenamento jurídico. Como corolário do princípio da nulidade, as decisões desta Corte em processo objetivo produzem efeito retroativo quanto à edição da disposição em análise.

No entanto, entendo que há situações jurídicas consolidadas a serem resguardadas por força do postulado constitucional da segurança jurídica, medula do Estado democrático de direito, voltado que é a garantir a estabilidade da ordem jurídica e a preservação do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI).

Na espécie, a norma inconstitucional estabelecia, como limite

remuneratório dos servidores do Poder Judiciário estadual, 90,25% do subsídio mensal do cargo de juiz de direito substituto, e não de desembargador de Tribunal de Justiça.

Desse modo, por sete anos, seus destinatários tiveram decotados de suas remunerações os valores excedentes daquele limite fixado, conforme autorização de norma presumidamente constitucional.

Tenho como inevitável a constatação de efeitos dignos da atenção do Supremo. A aplicação das normas em tela implicou, naturalmente, a consolidação de relações e atos jurídicos que, tudo recomenda, merecem ser resguardados e validados, sob pena de consequências mais gravosas, aptas a afetar as finanças do Poder Judiciário estadual e, em última instância, os interesses da coletividade.

Os efeitos da proclamação de inconstitucionalidade devem considerar, a par do princípio da supremacia da Constituição, o da unidade de seu sentido normativo e político-axiológico. A esse respeito, vale atentar para a seguinte lição de José Gomes Canotilho (*A decisão de inconstitucionalidade: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*. Lisboa: Universidade Católica, 1999. p. 712):

O princípio da constitucionalidade, se bem que exija o afastamento efectivo e o mais rapidamente possível da inconstitucionalidade, não se contenta apenas com uma imediata maximização parcial (da norma constitucional violada) sem consideração das restantes disposições e princípios constitucionais. O princípio da unidade da Constituição postula uma concordância prática entre os diferentes interesses protegidos.

[...]

A premissa fundamental que está na base da renúncia à declaração de inconstitucionalidade com eficácia retroativa e reprivatizatória há-de estar, por isso, na verificação de que, no caso concreto, a declaração de inconstitucionalidade com limitação de efeitos assegura melhor a normatividade da Constituição do que a simples declaração de inconstitucionalidade. Isto significa que a reação à normação constitucional ou, mesmo é dizer, as consequências da inconstitucionalidade da lei devem ser determinadas no quadro

da Constituição no seu todo e na sua unidade.

Logo, a esta Corte cabe o dever precípua de guardar a Constituição Federal, zelando por sua máxima efetividade, o que contempla, para além da preservação da norma utilizada como parâmetro de controle, a de toda a unidade normativa da Lei Maior.

Nessa esteira, evoco o ensinamento do ministro Gilmar Mendes, esposado em sede doutrinária, para quem “muitas vezes, a aplicação continuada de uma lei por diversos anos torna quase impossível a declaração de sua nulidade, recomendada a adoção de alguma técnica alternativa, com base no próprio princípio constitucional da segurança jurídica. Aqui, o princípio da nulidade deixa de ser aplicado com base no princípio da segurança jurídica”¹.

Na espécie, a norma em questão foi editada em 30 de novembro de 2017 e declarada inconstitucional em 19 de novembro de 2024. Vigeu por sete anos, dando ensejo à limitação remuneratória de centenas de servidores.

Não há razão para prejudicar o regular funcionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Em que pese a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, a aplicação retroativa da decisão, dando por nulos todos os decotes remuneratórios relativos aos valores que ultrapassaram o subteto remuneratório implementados de forma consentânea com a lei presumidamente constitucional por sete anos, produzirá cenário de notória incerteza e insegurança jurídica, prejudiciais à organização do Poder Judiciário estadual e à continuidade na prestação de serviços públicos.

A jurisprudência desta Corte se cristalizou pelo emprego da técnica da modulação temporal de efeitos em casos semelhantes. No julgamento da ADI 4.900, cuja conclusão foi ratificada na apreciação de mérito da presente ação, o Redator do acórdão, ministro Luís Roberto

1 MENDES, Gilmar Ferreira. A constitucionalidade do art. 27 da Lei n. 9.868/99. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Coords.). *Direito constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 305-331.

Barroso, consignou a **estatuta constitucional da responsabilidade fiscal**, a orientar a atuação desta Casa no julgamento de processos alusivos ao controle concentrado de constitucionalidade.

No exame de mérito, Sua Excelência votou para que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de norma do Estado da Bahia que fixava o subteto diferentemente do valor do subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça local se produzissem de forma prospectiva:

Eu acho que o constituinte teve preocupações fiscais relevantes ao estabelecer teto e a possibilidade de subteto – e fez muito bem –, mas acho que também teve a preocupação administrativa, quando não humanitária, de não deixar os servidores públicos estaduais sujeitos às contingências, às vezes opressivas, dos estados-membros, à possibilidade de se amesquinhar a sua remuneração e, no caso específico, a remuneração dos servidores de um determinado Poder. De modo que, com todas as vênias, eu voto pela procedência da ação e, conseqüentemente, pela inconstitucionalidade da Lei da Bahia.

Eu apenas gostaria de concluir – infelizmente, nesta parte, provavelmente vou perder a adesão do Ministro Marco Aurélio –, mas, **preocupado com a questão fiscal, com a questão orçamentária e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, eu modulo a minha declaração de inconstitucionalidade para que não haja atrasados. Portanto, eu julgo inconstitucional o subteto que a Lei da Bahia fixou diferentemente do valor do subsídio dos Desembargadores, mas estabeleço que os efeitos deste julgamento se produzirão para frente para não gerar um passivo fiscal, que, nesta conjuntura atual dos estados, pode ser um efeito dramático.**

Na apreciação dos aclaratórios, o Plenário acompanhou o ministro Luís Roberto Barroso e fixou o marco temporal para o surgimento dos efeitos da decisão a publicação do acórdão de mérito – 20 de abril de 2015. Confira-se a ementa do acórdão, publicado em 24 de agosto de 2021:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS

DA DECISÃO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 2º E 3º DA LEI Nº 11.905/2010 DO ESTADO DA BAHIA. PROVIMENTO.

1. Embargos de declaração contra acórdão que julgou procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, sem que, naquele momento, houvesse deliberação conclusiva quanto à modulação de efeitos.

2. Modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Lei nº 11.905/2010 do Estado da Bahia que se impõe, com atribuição de eficácia *ex nunc* ao julgado.

3. Embargos de declaração providos.

Nessa linha, havendo precedente firmado há mais de três anos – a afastar ineditismo ou surpresa quanto à conclusão – e atento à jurisprudência majoritária do Supremo, proponho a modulação da eficácia da declaração de inconstitucionalidade, conferindo eficácia prospectiva à decisão embargada, de modo que produza efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento de mérito desta ação – 19 de novembro de 2024.

Do exposto, conheço dos aclaratórios e os provejo parcialmente, para modular a eficácia da decisão, a fim de que produza efeitos a contar da data da publicação da ata de julgamento de mérito desta ação.

É como voto.