



09/10/2026

Número: **7013910-57.2026.8.22.0007**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **Cacoal - 3ª Vara Cível**

Última distribuição : **06/10/2026**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SINSEMUC SINDICATO DOS SERVIDORES PUB MUNIC DE CACOAL (AUTOR)		JEAN DE JESUS SILVA (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE CACOAL (REU)			
Procurador-Geral do Município de Cacoal (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
143885442	09/10/2026 10:52	SENTENÇA	SENTENÇA

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça de Rondônia

Cacoal - 3ª Vara Cível

AVENIDA CUIABÁ, nº 2025, Bairro Centro, CEP 76963-731, Cacoal, - de 1727 a 2065

Endereço eletrônico: central_cacoal@tjro.jus.br

Número do processo: 7013910-57.2026.8.22.0007

AUTOR: SINSEMUC SINDICATO DOS SERVIDORES PUB MUNIC DE CACOAL, CNPJ nº 63789028000170, AVENIDA BELO HORIZONTE 2986, - DE 2966 A 3246 - LADO PAR JARDIM CLODOALDO - 76963-678 - CACOAL - RONDÔNIA

ADVOGADO DO AUTOR: JEAN DE JESUS SILVA, OAB nº RO2518

REU: MUNICIPIO DE CACOAL, ANISIO SERRÃO 2168 CENTRO - 76940-000 - ROLIM DE MOURA - RONDÔNIA

PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CACOAL, CPF nº DESCONHECIDO, RUA ANÍSIO SERRÃO 2100, - DE 1779/1780 A 2168/2169 CENTRO - 76963-804 - CACOAL - RONDÔNIA

ADVOGADO DOS REU: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CACOAL

SENTENÇA

Trata-se de ação proposta pelo SINSEMUC – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Cacoal, na qualidade de substituto processual, contra o Município de Cacoal, com o objetivo de obter a declaração incidental de ilegalidade e inaplicabilidade do Decreto nº 11.234/PMC/2026, aos servidores em estágio probatório, na extensão em que extrapola ou contraria o art. 8º da Lei Municipal nº 2.735/PMC/2010, assegurando-se que as avaliações de desempenho observem exclusivamente o regime legal.

Alega que o Decreto nº 11.234/PMC/2026, editado sob a justificativa de regulamentar a Lei Municipal nº 2.735/PMC/2010, extrapolou os limites do poder regulamentar do Chefe do Executivo e, a pretexto de disciplinar o estágio probatório, instituiu nova metodologia de avaliação, incompatível com o regime legal vigente. Narra que, enquanto a lei municipal prevê avaliação semestral, realizada por escrito pela chefia imediata, com posterior submissão ao Secretário correspondente para parecer, ao longo de três anos (36 meses), observados dez fatores legais e a média mínima de 70 pontos, o decreto impugnado promoveu três alterações substanciais: (i) substituiu a periodicidade semestral por oito ciclos quadrimestrais, concluídos no trigésimo segundo mês — antes do término legal do estágio; (ii) modificou os sujeitos e a competência avaliativa, atribuindo peso de 40% ao Secretário da Pasta, 40% à chefia imediata e 20% à autoavaliação do servidor, transformando o Secretário — antes mero emissor de parecer — em avaliador direto; e (iii) criou a Comissão Especial de Avaliação de Desempenho (CEAD), órgão permanente vinculado à Secretaria Municipal de Administração, com amplas competências não previstas em lei. Aduz, ainda, que o art. 32 do decreto determina a adaptação dos estágios probatórios já em curso às novas regras, com aproveitamento dos atos praticados, atingindo diretamente situações funcionais concretas,

com repercussão sobre estabilidade, reprovação, exoneração e recondução. Ressalta a inviabilidade prática de os Secretários avaliarem pessoalmente centenas de servidores (citando as Secretarias de Educação e Saúde) e os riscos de ingerência político-partidária, por ser o Secretário agente político de livre nomeação e exoneração.

Sustenta, em síntese: (a) a legitimidade ativa do Sindicato como substituto processual, fundada no art. 8º, III, e art. 5º, LXX, “b”, da CF, no art. 513, “a”, da CLT e em seu Estatuto, diante da identidade objetiva entre as situações jurídicas dos servidores substituídos; (b) a violação ao princípio da legalidade e da extrema legalidade administrativa, com usurpação de competência legislativa; (c) a exorbitância do poder regulamentar, que possui caráter secundário e instrumental, não podendo inovar *contra legem* ou *ultra legem*, nem substituir escolhas normativas do legislador; (d) a inconsistência da própria fundamentação do decreto, que invoca a regulamentação dos arts. 16, 17 e 18 da Lei nº 2.735/2010 — dispositivos estranhos à matéria (referentes a grupos ocupacionais); (e) a existência de precedentes do STJ (RMS 49.091/MG; REsp 1.581.149/SP), do STF (ADI 5.740/DF; ADI 5.297/TO) e do TJRO (AC 7035048-16.2017.8.22.0001; Incidente de Inconstitucionalidade 0800300-71.2022.8.22.0000) no sentido da subordinação do regulamento à lei; e (f) a presença dos requisitos da tutela de urgência (art. 300 do CPC), consubstanciados na probabilidade do direito (confronto direto entre a lei e o decreto) e no perigo de dano (aplicação imediata e progressiva do decreto, com produção contínua de atos avaliativos inválidos e de difícil reversão), bem como a reversibilidade da medida e a inexistência de perigo de dano inverso.

Por fim, pede: a concessão de tutela provisória de urgência, em caráter liminar e sem a oitiva prévia do Município, para que este suspenda a aplicação dos arts. 5º a 24, 32 e Anexo I do Decreto nº 11.234/PMC/2026 aos substituídos; abstenha-se de realizar, concluir, homologar ou utilizar avaliações estruturadas por ciclos quadrimestrais, pesos diferenciados e formulários incompatíveis com a lei; realize as avaliações nos termos do art. 8º da Lei nº 2.735/PMC/2010; não aplique o art. 32 aos estágios em curso; comunique a decisão às unidades administrativas; apresente relação nominal dos servidores atingidos; e fixe multa diária em caso de descumprimento. No mérito, requer a procedência total da ação para declarar, incidentalmente, a ilegalidade e inaplicabilidade das disposições do decreto que contrariem o art. 8º da lei municipal; condenar o Município nas obrigações de fazer (identificar, invalidar e refazer as avaliações contaminadas) e de não fazer (abster-se de aplicar a metodologia do decreto); determinar a revisão administrativa dos atos funcionais gravosos; e condenar o requerido ao pagamento de custas e honorários sucumbenciais (art. 85 do CPC).

Relatados, decido.

O autor argumenta incisivamente que a demanda objetiva o controle incidental de constitucionalidade/legalidade, afirmando que a inconstitucionalidade do decreto municipal figuraria apenas como causa de pedir, e não como pedido principal. Nessa linha, invoca a tese da subordinação do regulamento à lei, amparando-se em precedentes do STJ (RMS 49.091/MG; REsp 1.581.149/SP), do STF (ADI 5.740/DF; ADI 5.297/TO) e do TJRO (AC 7035048-16.2017.8.22.0001; Incidente de Inconstitucionalidade 0800300-71.2022.8.22.0000).

Ocorre que a análise sistemática da petição inicial — e, sobretudo, de seu pedido revela realidade processual diversa daquela proclamada pelo autor. Com efeito, o requerente postula, textualmente, que “seja a ação julgada totalmente procedente, para declarar, incidentalmente e para fins de solução da presente demanda coletiva, a ilegalidade e a inaplicabilidade, aos servidores substituídos (...), das disposições do Decreto nº 11.234/PMC/2026 que extrapolem ou contrariem o art. 8º da Lei Municipal nº 2.735/PMC/2010”. Nesse sentido, está claro que a declaração de inconstitucionalidade é deduzida como pedido principal e não incidental.

Com efeito, a cognição do conjunto postulatório demonstra que a pretensão central e autônoma da demanda é, precisamente, a declaração de invalidade (nulidade/inaplicabilidade) do Decreto nº 11.234/PMC/2026 em abstrato, com a consequente fulminação de sua eficácia normativa em relação a toda a categoria de servidores em estágio probatório substituídos pelo sindicato.

Não se trata, aqui, de questão prejudicial incidental à resolução de um conflito subjetivo concreto e individualizado. O que se busca é a retirada da eficácia do ato normativo em si, com projeção sobre a universalidade indeterminada de servidores municipais submetidos ao estágio probatório — pretensão que, a despeito do *nomen iuris* conferido pelo autor, ostenta nítido caráter de controle abstrato de normas, com pretensão de eficácia *erga omnes* no âmbito da categoria substituída.

O Supremo Tribunal Federal firmou orientação segundo a qual é possível o controle difuso (incidental) de constitucionalidade em ação coletiva (ação civil pública e congêneres), desde que a questão constitucional figure como mera causa de pedir — antecedente lógico e prejudicial ao julgamento de um pedido concreto —, e jamais como o pedido propriamente dito. A ação coletiva não pode ser utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de usurpação da competência reservada à jurisdição constitucional concentrada.

Nesse exato sentido, o RE 1.515.965 AgR (1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 24/02/2025), em hipótese de acentuada similitude com a dos autos — ação ajuizada por sindicato, sob a denominação de "ação declaratória", para afastar a incidência de norma em relação a todos os sindicalizados —, reconhecendo, em sua fundamentação, que o processo coletivo não pode substituir-se à ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de usurpação da competência do STF; o que se veda é a obtenção de efeitos *erga omnes* nas declarações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de ação civil pública, não importa se tal declaração consta como pedido principal ou como pedido *incidenter tantum*, pois mesmo nesse a declaração de inconstitucionalidade poderá não se restringir somente às partes daquele processo.

No mesmo diapasão, o RE 1.383.655 AgR (2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, j. 03/05/2023) reconheceu a inadequação da via eleita e a extinção do feito sem resolução de mérito (art. 485, VI, do CPC) quando a inconstitucionalidade arguida se confunde com o pedido principal da causa, caracterizando sucedâneo de ADI. Igualmente a Rcl 91.154 AgR (2ª Turma, Rel. Min. Nunes Marques, j. 19/08/2026) reiterou que o exame incidental só é tolerado quando constitui "mero antecedente lógico para o enfrentamento da questão principal", vedada a utilização da ação coletiva como sucedâneo da ação direta. E a Rcl 83283 MT (STF - Rcl: 83283 MT, Relator.: CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 15/10/2025) que cassou sentença por usurpação da competência do STF.

A orientação do STJ, de resto, caminha no mesmo sentido: admite-se a declaração incidental de inconstitucionalidade na ação coletiva "desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal" (REsp 1.659.824/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 27/06/2017).

Extrai-se, pois, um critério de distinção claro e objetivo: o que caracteriza o uso ilegítimo da ação coletiva como sucedâneo do controle abstrato é a circunstância de a invalidação do ato normativo constituir o próprio objeto do pedido, com pretensão de eficácia generalizada, e não simples fundamento de uma pretensão concreta e delimitada.

Aplicadas tais premissas à hipótese dos autos, a conclusão é inequívoca. Primeiro, o pedido de letra "m" não é instrumental nem prejudicial, é autônomo e principal – a declaração de ilegalidade e inaplicabilidade do Decreto nº 11.234/PMC/2026. Vale dizer, o reconhecimento da invalidade do ato normativo em abstrato. Segundo, a pretensão ostenta projeção subjetiva generalizada. O próprio autor afirma atuar na defesa de ato normativo único, geral e uniforme, em favor de todos aqueles submetidos ao estágio probatório, diante da identidade objetiva entre a situação jurídica dos servidores substituídos. Não há individualização de situações concretas; há, isto sim, pedido de afastamento *in abstracto* da norma para a universalidade indeterminada (embora determinável) de servidores municipais em estágio probatório — exatamente o efeito *erga omnes* que o STF reputa vedado à ação coletiva (RE 1.515.965 AgR).

Terceiro, a ressalva reiterada pelo autor — de que pretenderia apenas "sustar os efeitos concretos" do decreto sobre os substituídos, e não "a retirada abstrata do ato normativo do ordenamento" — não resiste ao confronto com o teor do pedido. Como assentado no RE 1.515.965 AgR, a denominação conferida à

ação é irrelevante; o que importa é a substância da pretensão. Sob a roupagem de "ação declaratória de ilegalidade" com pedido "incidental", o que efetivamente se postula é o controle da validade do decreto municipal em tese, com eficácia expansiva a toda a categoria. A invocação da fórmula "declaração incidental" não tem o condão de converter em prejudicial aquilo que, na essência, é o próprio objeto do processo.

Quarto, o controle abstrato da validade de ato normativo municipal em face do respectivo parâmetro de controle não compete ao juízo singular de primeiro grau. A fiscalização concentrada e abstrata de leis e atos normativos municipais insere-se na competência originária do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, por meio da via própria (representação/ação direta de inconstitucionalidade perante o Órgão Especial/Tribunal Pleno, nos termos da Constituição Estadual). Admitir que este Juízo, por ação coletiva ajuizada em primeiro grau, declare a invalidade abstrata do Decreto nº 11.234/PMC/2026, com eficácia sobre a generalidade dos servidores, importaria em manifesta usurpação da competência do Tribunal de Justiça para o controle concentrado de constitucionalidade/legalidade de atos normativos municipais, além de subverter o sistema de repartição de competências em matéria de jurisdição constitucional.

É precisamente o que a jurisprudência do STF busca obstar: a utilização da via coletiva de primeiro grau como sucedâneo da ação direta, com o fim de obter, por atalho processual, o que a ordem constitucional reserva ao controle concentrado perante a Corte competente.

Reforça essa conclusão a própria inconsistência da tese autoral: ao mesmo tempo em que nega pretender o controle abstrato, o autor estrutura toda a sua fundamentação em precedentes oriundos de controle concentrado/abstrato (ADIs do STF e Incidente de Inconstitucionalidade e ADI do TJRO), de eficácia *erga omnes*, revelando que a própria lógica argumentativa da inicial é a do controle em tese — e não a de uma lide subjetiva concreta.

Caracterizada, assim, a inadequação da via eleita para o controle abstrato de ato normativo municipal pretendido sob o rótulo de declaração incidental, impõe-se o indeferimento da petição inicial, com extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos dos arts. 330, III, e 485, I e VI, do CPC.

Prejudicada, por conseguinte, a apreciação do pedido de tutela provisória de urgência.

Ante o exposto, **indefiro a petição inicial**, ante a inadequação da via eleita.

Custas pelo autor na forma da lei. Intime-se para complementação no prazo de 15 dias, sob pena de protesto e inscrição em dívida ativa.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Cacoal/RO, 9 de outubro de 2026.

Elson Pereira de Oliveira Bastos

Juiz de Direito