

11/02/2009

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7 RIO GRANDE DO NORTE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
RECORRENTE(S) : MARIA AURÉLIA MORAIS DE PAIVA  
ADVOGADO(A/S) : CLÉDINA MARIA FERNANDES  
RECORRIDO(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
ADVOGADO(A/S) : PGE-RN - JOSÉ FERNANDES DINIZ JÚNIOR

**EMENTA:** DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE.

1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da *estabilidade financeira* e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico.

2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.

3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, em **conhecer e negar provimento** ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora. Vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e, neste julgamento, Gilmar Mendes (Presidente).

Brasília, 11 de fevereiro de 2009.

*Carmen Lucia Moraes Costa*  
CARMEN LÚCIA - Relatora



*Supremo Tribunal Federal*

11/02/2009

TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7 RIO GRANDE DO NORTE**

RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA  
 RECORRENTE(S) : MARIA AURÉLIA MORAIS DE PAIVA  
 ADVOGADO(A/S) : CLÉDINA MARIA FERNANDES  
 RECORRIDO(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
 ADVOGADO(A/S) : PGE-RN - JOSÉ FERNANDES DINIZ JÚNIOR

**R E L A T Ó R I O****A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte proferido nos termos que seguem:

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. COBRANÇA. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL APOSENTADA. MAGISTÉRIO. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 203/2001. MODIFICAÇÃO DO CÁLCULO DA GRATIFICAÇÃO QUE PASSA DE PERCENTAGEM PARA VALOR PECUNIÁRIO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS. AUSÊNCIA DE INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À IMUTABILIDADE DO REGIME JURÍDICO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. PRECEDENTES DO STJ E TJRN.

I - Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 203/01, o cálculo de gratificações deixou de ser sobre a forma de percentual, incidente sobre o vencimento, para ser transformado em valores pecuniários, correspondentes ao valor da gratificação do mês anterior à publicação da lei.

II - O servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico. Precedente do STJ" (fl. 256)

Tem-se no voto do Relator do acórdão recorrido: *d*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

"Da análise dos autos percebo que a parte apelada é aposentada e vinha recebendo as gratificações supra mencionadas, sendo estas calculadas no percentual sobre o vencimento-base e que, após a promulgação da Lei Complementar nº 203/2001, teve a forma de cálculo modificada para estabelecer o valor pecuniário correspondente ao mês anterior à publicação da norma legal.

Ou seja, a gratificação que era calculada em percentagem sobre o valor do vencimento da servidora, foi fixada no quantum correspondente ao valor da gratificação do mês anterior à publicação da lei. Assim sendo, não vislumbro nenhuma redução salarial, pois o valor correspondente à gratificação continua sendo pago.

Para melhor esclarecer faz-se necessário transcrever os artigos 1º e 5º da Lei Complementar nº 203/2001, a saber:

'Art. 1º - Os adicionais e gratificações atribuídos aos servidores inativos, do Poder Executivo, compreendendo a Administração direta, autárquica e fundacional, representados e calculados em forma de percentual incidente sobre o vencimento (art. 53 da Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994) ficam transformados, com as exceções previstas nesta Lei, nos valores pecuniários equivalentes, constantes dos contra-cheques relativos ao mês imediatamente anterior ao da publicação da presente Lei.'

'Art. 5º - Os valores pecuniários correspondentes aos adicionais e gratificações, cuja forma de cálculo e pagamento foi transformada nos termos do art. 1º desta Lei, poderão ser majorados mediante lei ordinária.'

A meu ver, não houve nenhuma redução dos vencimentos da aposentada apelada, mas tão somente a modificação do cálculo da gratificação, o que é permitido legalmente.

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

Com relação ao Regime Jurídico, é pacífico o entendimento na doutrina e jurisprudência de que não há direito adquirido à permanência indefinida de uma mesma disciplina legal sobre determinada matéria.

(...)

No direito constitucional e administrativo, o exemplo mais típico é o da relação entre o servidor e a entidade estatal à qual se vincula. O fato de haver ingressado no Serviço Público sob a vigência de determinadas regras não assegura ao servidor o direito à sua imutabilidade. Embora a jurisprudência seja casuística na matéria, é corrente a afirmação de que há Regime Jurídico - e, conseqüentemente, não há direito adquirido - quando determinada relação decorre da lei, e não de um ato de vontade das partes, a exemplo do contrato.

É pacífica a jurisprudência dos tribunais superiores quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico por parte dos Servidores Públicos ocupantes de cargo público. Diz-se, nestes casos, que a relação jurídica que o servidor mantém com o Estado é legal ou estatutária, ou seja, objetiva, impessoal e unilateralmente alterável pelo Poder Público. A disciplina geral da função pública é considerada inapropriável pelo servidor público e, portanto, tida como sujeita a modificação com eficácia imediata tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional" (fls. 259-262).

2. A Recorrente interpôs recurso extraordinário em 30.7.2007 e, após desenvolver preliminar sobre a repercussão geral da questão constitucional, relata o que segue:

"Demonstramos na inicial que todos os percentuais sempre foram calculados sobre o valor do salário base (fato que se prova pelos contracheques inclusos). O artigo 53 da Lei Complementar nº 112 de 30 de junho de 1994 (Lei Estadual), que regulamenta o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis prevê: *d*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

'Vencimento é o valor certo, fixado em lei, como retribuição pelo exercício de cargo público'

A **Gratificação Adicional por Tempo de Serviço (ADST)** de 30%, foi concedida com fundamento no art. 75, parágrafo único, da Lei Complementar n. 122, de 30 de junho de 1994 (Lei Estadual) que assim dispõe:

'O adicional por tempo de serviço é devido à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público efetivo, até o limite de 07 (sete) quinquênios, incidindo sobre o vencimento que se refere o art. 53, acrescido, se for o caso, da representação prevista no art. 68, observado o disposto no art. 117, § 3º.

Parágrafo único. O servidor faz jus ao adicional a partir do mês em que completar o quinquênio'.

**A gratificação de título ou aperfeiçoamento, especialização e atualização profissionais de 5%** é prevista nos seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 049 de 22 de outubro de 1986, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de 1º e 2º graus e dá outras providências:

'Art. 61: O Professor e o Especialista de Educação fazem jus, além das vantagens previstas no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Rio Grande do Norte, às seguintes vantagens pecuniárias especiais:

IV. Percentual de aperfeiçoamento, especialização e atualizações profissionais.

Art. 64. A gratificação de que trata o inciso IV do artigo 61 é concedida aos portadores de cursos de aperfeiçoamento, especialização ou atualização, nos percentuais de 5%, 10% e 15%, incidentes sobre o vencimento-base do cargo e d

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

correspondentes à duração dos cursos, que devem somar um total igual ou superior a 180, 360 e 720 horas, respectivamente.'

A gratificação de exercício em sala de aula (GESA) foi concedida no percentual de 145% (cento e quarenta e cinco por cento), com fundamento no artigo 1º, da Lei Complementar n. 134, de 22 de junho de 1995 (Lei Estadual), vejamos:

'Art. 1º A Gratificação de Exercício em sala de aula, instituída pela Lei Complementar nº 079, de 26 de abril de 1990, e alterada pela Lei Complementar nº 114, de 20 setembro de 1993, passa a ser atribuído como limite máximo mensal o percentual de 145% (cento e quarenta e cinco por cento), incidente sobre o salário básico dos cargos de Professor e de Especialista de Educação, a partir do mês de maio de 1995.'

No tocante ao direito de receber a gratificação de exercício em sala de aula (145%) sobre os vencimentos, como já alhures aduzido, esta se encontra amparada no artigo 29, § 5º da Constituição Estadual do Rio Grande do Norte e no art. 1º da Lei Complementar nº 134 de 22 de junho de 1995, in verbis:

'Os proventos da aposentadoria dos servidores da administração pública direta, autárquica e das fundações públicas são revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.'

'Art. 1º A Gratificação de Exercício em sala de aula, instituída pela Lei Complementar nº 079, de 26 de abril de d

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

1990, e alterada pela Lei Complementar nº 114, de 20 de setembro de 1993, passa a ser atribuído como limite máximo mensal o percentual de 145% (cento e quarenta e cinco por cento), incidente sobre o salário básico dos cargos de Professor e de Especialista de Educação, a partir do mês de maio de 1995.'

Desta forma as gratificações e adicionais de caráter permanente são calculados sobre os vencimentos, conforme previsão legal as quais foram transcritas.

Em 5 de outubro de 2001 o Governo do Estado do Rio Grande do Norte sancionou a Lei Complementar nº 203 que entre outros transformou as gratificações pagas em percentuais em valor pecuniário e posteriormente no dia 26 de outubro de 2001, através da Lei Complementar 206, deu um aumento de 20% (vinte por cento) sobre a Gratificação de Exercício em Sala de Aula (GESA), após a sua transformação em valor pecuniário. Conforme art. 1º e 2º das leis citadas e já transcritos na peça contestatória. Manobra que a princípio nos leva crê que não houve redução, no entanto a partir do momento que a recorrente deixa de receber suas gratificações com base nos vencimentos, e o Estado incorpora o abono ao provento e congela aquelas, fica mais do que claro a redução. Veja que as gratificações eram pagas com base nos proventos e existia um abono como forma de complementação salarial. Ora se eu incorporo o abono e congelo as gratificações com base nos proventos anteriores à incorporação, claro e evidente que há redução.

Ocorre Excelências que a recorrente adquiriu o seu tempo de aposentadoria e teve sua respectiva publicação, antes da entrada em vigor das leis que operaram a mudança nas gratificações em forma de percentuais para valor pecuniário. A publicação da aposentadoria por tempo de serviço se deu no dia **06 de abril de 1995**, no cargo de Supervisor Pedagógico SP-2, nível 'J', carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, *do*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

Quadro Geral de Pessoal do Estado - Secretaria de Educação, Cultura e Desportos. **NOTE-SE 06 de abril de 1995**, enquanto as leis são posteriores, mais precisamente outubro de 2001.

A recorrente tem claramente o DIREITO ADQUIRIDO de receber sua aposentadoria de conformidade com a publicação no Diário Oficial do Estado e conforme transcrevemos" (fls. 270-272, grifos no original).

3. O Recorrido apresentou contrarrazões (fls. 282-291).

4. Admitido o recurso extraordinário, os autos chegaram ao Supremo Tribunal Federal em 18.9.2007.

No dia 29.2.2008, submeti estes e outros quinze casos, todos idênticos na matéria, à análise de repercussão geral. Manifestei-me, naquela oportunidade, pela recusa dos recursos extraordinários e sustentei tese de que não haveria que se dar início ao procedimento da repercussão geral sempre que o acórdão recorrido estivesse de acordo com a súmula ou com a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal. Fiquei vencida naquela e em outras oportunidades (Recurso Extraordinário n. 467.454, Relator o Ministro Carlos Britto, e nas Questões de Ordem nos Recursos Extraordinários n. 579.431, 580.108 e 582.650, todos de relatoria da Ministra Ellen Gracie), embora o Supremo Tribunal viesse adotar a tese no julgamento do Recurso Extraordinário n. 576.121, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski.

Em 20.3.2008, o Supremo Tribunal concluiu pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no recurso extraordinário, tendo sido aberta vista à Procuradoria-Geral da República em 8.7.2008.

5. O Subprocurador-Geral da República Roberto Monteiro Gurgel Santos opinou pelo não-conhecimento do recurso extraordinário e, se conhecido, pelo seu não-provimento. *d*



*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

Sustentou que "não está caracterizada a ofensa direta e frontal aos dispositivos constitucionais invocados, sendo certo que o acórdão recorrido decidiu a controvérsia com base em legislação infraconstitucional e firme entendimento dessa Corte Suprema considera descabido recurso extraordinário fundado em alegação de ofensa reflexa a norma constitucional" (fl. 321).

No mérito, todavia, o Ministério Público Federal entende que o acórdão recorrido estaria de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual não deveria ser provido.

Os autos vieram-me conclusos em 3.9.2008.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c o art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) *cl*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

V O T O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. A questão posta à apreciação deste Supremo Tribunal Federal traz debate que se iniciou nos primeiros anos de vigência da Constituição da República de 1988, intensificando-se com as reformas administrativas levadas a efeito na década de 90.

Trata-se do instituto apelidado pela jurisprudência de *estabilidade financeira*, adotada pelo direito administrativo antes mesmo do sistema constitucional de 1988. Entretanto, apenas com o advento deste é que passou a ser objeto de discussões judiciais, sob alegação de choque entre a vedação de vinculação entre acréscimos pecuniários à remuneração de servidores públicos e a garantia da irredutibilidade da remuneração, conforme, respectivamente, os incisos XIV e XV do art. 37 da Constituição da República.

2. Este Supremo Tribunal inicialmente examinou a estabilidade financeira tendo em vista o extinto instituto da agregação (também chamado apostilamento em algumas legislações), que consistia na manutenção dos valores devidos a servidor que exercia, por determinado período, cargo em comissão. Mesmo após a saída deste cargo, mantinha ele tais valores que se somavam aos que lhe eram devidos por força de provimento de cargo efetivo. Quer dizer: o servidor continuava a perceber valores remuneratórios que lhe eram devidos por ter exercido, durante certo período, o cargo em comissão, e não o que lhe corresponderia pelo cargo de provimento efetivo de que era titular.

Para registrar a evolução histórica do instituto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cabe transcrever parte do voto proferido pelo Ministro Moreira Alves no julgamento do Recurso Extraordinário n. 88.896, Plenário, DJ de 15.8.1980:*d*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

"Reza o artigo 1º do Ato Institucional nº 8/69:

'Art. 1º. Fica atribuída ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, competência para realizar, por Decreto, a respectiva reforma administrativa, observados os princípios fundamentais adotados para a Administração Federal. Parágrafo único. A implantação da reforma administrativa não determinará aumento nas despesas de custeio de pessoal.'

Anteriormente, em 25.2.67, o Decreto-Lei Federal nº 200, depois de no Título II ('Dos princípios fundamentais') ter estabelecido (...) os princípios fundamentais da Administração Federal, preceituou, no capítulo II do Título XI, o seguinte (artigo 109):

'Art. 109. Fica revogada a legislação que permite a agregação de funcionários em cargos em comissão e em funções gratificadas, mantidos os direitos daqueles que, na data deste Decreto-lei, hajam completado as condições estipuladas em lei para a agregação, e não manifestem, expressamente, o desejo de retornarem aos cargos de origem.

Parágrafo único. Todo agregado é obrigado a prestar serviços sob pena de suspensão dos seus vencimentos'.

Esse artigo 109 do Decreto-lei 200 revogou, assim, o sistema de agregação estabelecido, no plano federal, pelo artigo 60 da Lei 3.780, de 12.7.60, o qual dispunha:

'Os funcionários que, por força da Lei nº 1.741, de 22.11.52, tiverem assegurados vencimentos de cargos em comissão, ficarão enquadrados nos novos símbolos correspondentes a denominação desses cargos e agregados aos respectivos quadros d

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

considerando-se vagos automaticamente, para efeito de provimento, os cargos efetivos de que são titulares'

E revogou também, por via de consequência, o artigo 1º da Lei 1.741, de 22.11.52, que não havia estabelecido a agregação, limitando-se à estabilidade financeira do funcionário e ao direito a ser aproveitado em cargo equivalente ao que lhe dera aquela estabilidade ('Ao ocupante de cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado dele, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente'). E revogou esse artigo, por via de consequência, porque ele, com o advento do artigo 60 da Lei 3.780 (que estabeleceu a agregação), passou a integrar a legislação federal da agregação, e isso porque era ele que estabelecia o requisito (primeira parte do artigo 60 da Lei 3.780) cuja consequência necessária era a agregação.

Ora, ainda que se admita, como o admitiram os RREE 78.537 e 79.467, que o artigo 109 do Decreto-lei 200 encerre princípio fundamental da Administração Federal a ser observado pelos Estados-membros por determinação do A.I. 8/69 (...), surge (...) esta indagação: a vantagem atribuída pelo artigo 22 da Lei estadual 5.945/72 se consubstancia em agregação, ou diz respeito, inevitavelmente, a ela?

Tenho que não.

Com efeito, a citada Lei estadual, em seu caput e em seu § 3º (que são os dispositivos ora discutidos), reza:

'Art. 22. Ao funcionário público, ocupante de cargo de provimento em comissão ou função gratificada, que após 10 anos de exercício consecutivos ou não, dele for afastado, sem ser a pedido ou penalidade, ou se aposentar, fica assegurado o

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

direito de continuar percebendo o vencimento do cargo ou função.

§ 3º. Ficam ressalvados os direitos dos atuais ocupantes de cargo em comissão quanto ao tempo de exercício para a obtenção do benefício a que se refere o art. 10, da Lei 4.185, de 30.5.66, equiparando-se para efeito do disposto neste parágrafo a função gratificada ao cargo em comissão'

E a Lei 4.185, no artigo 10 acima referido, dispõe:

'Ao funcionário público, ocupante de cargo de provimento em comissão, que após quatro (4) anos de exercício, dele for afastado nos termos da letra b do art. 106 da Lei 869, de 5.7.52, ou se aposentar, fica assegurado o direito de continuar percebendo o vencimento do mesmo cargo'.

Como se vê, nessa legislação estadual não se estabelece a agregação que era prevista na legislação federal revogada pelo artigo 109 do Decreto-lei 200, e que se caracteriza, como ocorre com o instituto da agregação em nosso direito administrativo - assim com relação a diplomatas e a militares - pela colocação do funcionário em quadro suplementar, desligando-o do cargo efetivo de que era titular, cargo esse que passa a ser considerado vago para efeito de novo provimento. Essa legislação estadual, aliás, não estabelece sequer - como determinava o artigo 1º, parte final, da Lei federal 1.741 - o aproveitamento do beneficiário da denominada estabilidade financeira em cargo equivalente ao de que decorrerá essa estabilidade.

Na realidade, o que a Lei estadual 5.945/72 fez foi assegurar, indiferentemente, a servidores da atividade e da inatividade, a vantagem que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei 1.711/52) assegurava e continua assegurando, pois não foi revogado sequer pelo artigo 109 do Decreto-Lei 200 -d

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

aos inativos, em seu artigo 180, letras 'a' e 'b', parte inicial:

'Art. 180 - O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores;

b) com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou da função gratificada tenha compreendido um período de dez anos, consecutivos ou não,...' (as palavras finais forma revogadas pelo princípio constitucional que veda a percepção de proventos que excedam a remuneração percebida na atividade).

Trata-se de vantagem denominada, geralmente, estabilidade financeira que não se confunde com o instituto da agregação, tanto que pode existir independentemente deste, como sucede no caso de inativo e na hipótese prevista em leis estaduais como a presente, em que o funcionário continua a ser titular de seu cargo efetivo, exercendo-o normalmente, mas com a vantagem de perceber (pela figura da 'estabilidade financeira') os vencimentos de cargo em comissão anteriormente por ele ocupado. Não há, pois, incompatibilidade entre norma que assegura apenas a 'estabilidade financeira' e norma federal que revogue legislação concernente a agregação em cargo de vencimentos superiores aos do cargo efetivo, desvinculando-se o funcionário deste, para efeito de ser considerado vago, possibilitando novo provimento".

3. Esse tipo de benefício, ou seja, a incorporação de valores correspondentes ao exercício de função ou cargo comissionado, sem desligamento do cargo efetivo ocupado pelo servidor público, persistiu mesmo com o advento da Constituição de 1988, reafirmando o Supremo Tribunal a sua constitucionalidade em outros julgamentos, como na Medida

*Supremo Tribunal Federal***RE 563.965 / RN**

Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.264, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 30.6.1995, segundo qual:

"O instituto da denominada 'estabilidade financeira' - que garante a servidor efetivo, após determinado tempo de exercício de cargo em comissão ou assemelhado - a continuidade da percepção dos vencimentos dele, ou melhor, da diferença entre estes e o seu cargo efetivo -, constitui vantagem pessoal (RE 141.788, Pertence, 6.5.93), que, embora tenha por base a remuneração de cargo diverso daquele que o servidor ocupa em caráter efetivo, não constitui a vinculação vedada pelo art. 37, XIII, da Constituição".

Esse julgamento foi confirmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do exame definitivo da ação direta, em 29.11.2007, oportunidade na qual afirmei que a estabilidade financeira consiste em "previsão legal que não iguala ou equipara vencimentos, apenas reconhece o direito dos que exerceram cargos ou funções comissionadas por certo período de tempo em continuar percebendo esses valores como vantagem pessoal".

4. A União, o Distrito Federal e a grande maioria dos Estados e Municípios acolhem aquele instituto sem suas respectivas legislações.

Esse quadro foi alterado apenas à medida que o número de servidores públicos beneficiários do instituto aumentou em excesso, como resultado de fatores diversos, dentre eles interpretações que surgiram facilitando a incorporação de parcelas e a várias distorções no serviço público, como, por exemplo, rodízios anuais de funções e cargos comissionados, de modo a que todos os servidores lotados em determinado órgão administrativo tivessem a oportunidade de incorporar uma parcela, ao menos, a suas respectivas remunerações.

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

A estabilidade financeira, portanto, foi extinta na União e em outras unidades federadas, embora em momentos distintos, havendo apenas os efeitos financeiros decorrentes daquele instituto.

Na União, a extinção da estabilidade financeira não gerou maiores transtornos pela transformação das parcelas incorporadas em vantagem pessoal, desvinculando-as, portanto, da função ou cargo comissionado ocupado anteriormente pelo servidor público. Tal tranquilidade não se repetiu, entretanto, nos Estados-membros.

5. São reiterados, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os julgamentos relativos a alguns dos entes federados, como, por exemplo, Santa Catarina e Pernambuco, como se vê das seguintes decisões:

"Servidor público estadual: 'estabilidade financeira': é legítimo que por lei superveniente, sem ofensa a direito adquirido, o cálculo da vantagem seja desvinculado, para o futuro, dos vencimentos do cargo em comissão outrora ocupado pelo servidor, passando a quantia a ela correspondente a ser reajustada segundo os critérios das revisões gerais de remuneração do funcionalismo. Ademais, não havendo 'decesso de remuneração', não cabe a invocação da garantia da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes: SS 844, Pertence, DJ 1º.2.96." (RE 233.958, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 17.9.1999)

"'Estabilidade financeira': inexistência de direito adquirido de servidores ativos e inativos à permanência do regime legal de reajuste de vantagem correspondente.

1. Pacífico no STF a inexistência de conflito entre a chamada 'estabilidade financeira' e o art. 37, XIII, CF, que proíbe vinculação entre vencimentos (cf. precedentes citados), daí não se segue, contudo, o direito adquirido do servidor beneficiário da vantagem à preservação do regime legal de atrelamento do



RE 563.965 / RN

valor dela ao vencimento do respectivo cargo em comissão: donde a legitimidade e a aplicabilidade imediata da lei que desvincule o reajuste futuro da vantagem àqueles vencimentos do cargo em comissão, submetendo-a aos critérios das revisões gerais dos vencimentos do funcionalismo.

2. Nessa hipótese, o paradigma do inativo aposentado com a 'estabilidade financeira', para os efeitos do art. 40, § 4º, CF, não é o ocupante atual do respectivo cargo em comissão, mas sim o servidor efetivo igualmente beneficiário, na ativa, da vantagem decorrente do exercício anterior dele.

3. Dada a garanti de irredutibilidade, da alteração do regime legal de cálculo ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais jamais poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação." (RE 226.462, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 25.5.2001)

No mesmo sentido, dentre vários outros, SS 761-AgR, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 22.3.1996; SS 844-AgR, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 13.9.1996; RE 193.810, Relator o Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 6.6.1997; RE 303.673, Relator o Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 14.6.2002; SS 2.222-AgR-ED-AgR, Relator o Ministro Maurício Corres, DJ 12.3.2004; RE 423.886-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 27.8.2004; RE 233.413-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Primeira Turma, DJ 22.4.2005; RE 446.767-AgR, Relator o Ministro Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 3.3.2006; RE 191.476-AgR, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 30.6.2006.

6. No caso dos autos, apesar de não se tratar de modificação da forma de cálculo de parcelas de funções ou cargos comissionados incorporadas por servidores públicos, tem plena aplicação a jurisprudência construída pelo Supremo Tribunal Federal sobre a estabilidade financeira, que consiste, basicamente, na ausência de direito adquirido à forma de cálculo da

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

remuneração, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

Antes de passar à análise dos dados havidos na espécie em pauta, reafirmo a jurisprudência deste Supremo Tribunal, posta em destaque no julgamento do Recurso Extraordinário n. 226.462, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, segundo a qual não desobedece a legislação infraconstitucional, federal ou local, a análise de leis em questões que envolvam direito intertemporal, o que invariavelmente ocorre quando se discute a garantia constitucional do direito adquirido haurido da vertente constitucional. Observou o Ministro Sepúlveda Pertence naquela oportunidade:

*"Sr. Presidente, como Relator vejo-me obrigado a breves palavras sobre a irrogação de que estaríamos - em primeiro lugar o meu próprio voto, - a substituir o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na medida em que nos puséramos a verificar ou estabelecer o alcance de uma lei local, e, com isso, sendo incoerentes com o bordão, que repetimos algumas centenas de vezes a cada dia, de que ofensa à Constituição, que dá margem ao recurso extraordinário, há de ser direta e imediata.*

*Sr. Presidente, esse bordão é real, mas tem alcance limitado: refere-se aos recursos extraordinários, pela letra 'a', em que se alega que determinada decisão, ou certo ato público ou privado, contraria a Constituição, porque, primeiro, violou a lei e, por fazê-lo, ofendeu a Constituição: é afirmativa comum à jurisprudência de todas as Cortes constitucionais que se recusam a esse exame da chamada inconstitucionalidade mediata por violação de norma interposta, como dizem os juristas italianos (v.g., G. Zagrebelsky, *La Giustizia Costituzionale*, Bologna, 1977, p. 57).*

*Mas há duas situações, pelo menos, em que, data venia, não é possível exercer a nossa função de 'guarda da Constituição' sem primeiro interpretar a lei local.*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

A primeira é a mais conspícua, mais iminente, das nossas funções constitucionais, o controle da constitucionalidade da lei, seja ela federal ou local: não se declara inconstitucional ou constitucional uma lei sem entendê-la.

A segunda é que estamos praticando: recorro com saudade as lições aqui dadas a esse propósito, com a elegância de estilo que legou ao filho, pelo Ministro Luiz Gallotti, a mostrar que não é questão de direito local a solução dos chamados conflitos no tempo de leis locais, dada a garantia constitucional da proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, contra a lei superveniente: são questões cuja solução igualmente pressupõe que se entenda e se determine o alcance das leis postas em confronto, ou não se poderá dizer da existência ou da inexistência de retroatividade vedada."

7. No caso em foco, a remuneração dos professores do Estado do Rio Grande do Norte compunha-se pelo vencimento básico e pelos seguintes percentuais:

a) Adicional por tempo de serviço, "devido à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público efetivo, até o limite de 07 (sete) quinquênios, incidindo sobre o vencimento" básico (art. 75 da Lei Complementar estadual n. 122/1994). Esta parcela era individual e, portanto, dependida da situação de cada professor;

b) Gratificação de aperfeiçoamento, especialização e atualização profissionais, "concedida aos portadores de cursos de aperfeiçoamento, especialização ou atualização, nos percentuais de 5%, 10% e 15%, incidentes sobre o vencimento-base do cargo e correspondentes à duração dos cursos, que devem somar um total igual ou superior a 180, 360 e 720 horas, respectivamente" (arts. 61, inc. IV, e 64 da Lei Complementar estadual n. 49/1986). Parcela que também tinha natureza individual; *α*

*Supremo Tribunal Federal*

RE 563.965 / RN

c) Gratificação de exercício em sala de aula, atribuída "como limite máximo mensal o percentual de 145% (cento e quarenta e cinco por cento), incidente sobre o salário básico dos cargos de Professor e de Especialista de Educação", cuja concessão dependia da "comprovação da atuação dos Professores e Especialistas de Educação em atividades pedagógicas vinculadas à sala de aula" (art. 1º da Lei Complementar estadual n. 134/1995).

Em 2001, o Estado do Rio Grande do Norte publicou a Lei Complementar n. 203, destacando-se em seus arts. 1º e 5º:

"Art. 1º. Os adicionais e gratificações atribuídos aos servidores públicos e aos militares estaduais, ativos e inativos, do Poder Executivo, compreendendo a Administração Direta, autárquica e fundacional, representados e calculados em forma de percentual previstas nesta Lei, nos valores pecuniários equivalentes, constantes dos contra-cheques relativos aos mês imediatamente anterior ao da publicação da presente Lei."

"Art. 5º. Os valores pecuniários correspondentes aos adicionais e gratificações, cuja forma de cálculo e pagamento foi transformada nos termos do art. 1º desta Lei, poderão ser majorados mediante lei ordinária.

Parágrafo único. Os índices da revisão geral da remuneração dos servidores públicos serão obrigatoriamente aplicados aos adicionais e gratificações que passam a ser representados por valores pecuniários, nos termos desta Lei."

Os dispositivos legais revelam ter sido preservado o montante percebido pela Recorrente, ou seja, não ter havido redução da sua remuneração, o que foi confirmado pelo acórdão recorrido. Houve, inclusive, expressa garantia de que "os índices da revisão geral da remuneração dos servidores públicos serão obrigatoriamente aplicados aos

*Supremo Tribunal Federal***RE 563.965 / RN**

adicionais e gratificações que passam a ser representados por valores pecuniários", conforme exige a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

8. Não houve, portanto, no caso, qualquer ofensa à garantia de irredutibilidade da remuneração ou de proventos e não há, na linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, direito adquirido à manutenção da forma de cálculo da remuneração, o que importaria em direito adquirido a regime jurídico, razão pela qual, penso, o acórdão recorrido não está a merecer reforma, havendo de ser mantido.

9. Pelo exposto, conheço do recurso extraordinário para negar-lhe provimento, mantendo o acórdão recorrido.

11/02/2009

TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7 RIO GRANDE DO NORTE**

## VOTO

**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:**

Senhor Presidente, se a Procuradoria arguiu uma preliminar de não-conhecimento, que, creio, a Ministra **Cármem Lúcia** já repeliu e, na realidade, eu tenho entendido que, quando a Corte reconhece a repercussão geral, ela passa a enfrentar a questão jurídica que foi posta. E o que nós estamos fazendo hoje é exatamente enfrentar a questão jurídica que foi posta. No caso, saber se existe ou não estratificação das pensões no tocante à modificação de lei posteriormente.

A Ministra **Cármem Lúcia**, num voto belo, como sempre, disse claramente que a nossa jurisprudência só encontra uma limitação: é que não pode haver decesso. Mantido o global da remuneração, como no caso foi mantido expressamente por dispositivo legal, não há falar em violação de princípio constitucional ou de dispositivo constitucional que possa impedir essa alteração.

Então, acompanho Sua Excelência. Conheço e nego provimento.

*niis*

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, também acompanho a eminente Ministra-Relatora, louvando-lhe o belíssimo voto.

Consta inclusive do acórdão recorrido que a servidora recorrente, ex-integrante do magistério estadual, não sofreu qualquer redução em seus proventos. E da Tribuna também foi demonstrado esse fato documentalmente - evidentemente, a palavra do advogado tem fé pública. Houve apenas uma alteração na forma de cálculo dos proventos: eliminaram-se os percentuais, e eles encontraram expressão agora em pecúnia. A atualização anual é feita em conformidade com a atualização geral dos vencimentos de todos os servidores públicos estaduais.

Não vejo, portanto, ofensa ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos nem ao direito adquirido, mesmo porque o servidor público não tem direito a uma determinada fórmula de cálculo de seus vencimentos.

Acompanho, assim, integralmente o belo voto da Relatora.

-...-...-...-

Obs.: Texto sem revisão. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação da Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

11/02/2009

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7 RIO GRANDE DO NORTEVOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, ouvi atentamente o voto da eminente Relatora, rigorosamente na linha da jurisprudência consolidada da Casa, mas tenho extrema dificuldade para absorver a tese.

De fato, quando a Constituição fala de vencimento e de remuneração, parece-me que quis mesmo fazer a distinção entre um vencimento-base - como se diz tradicionalmente - e acréscimos estipendiários, que vigoram paralelamente a ele, de modo a compor a remuneração do servidor.

O nome "vencimento-base" é autoexplicativo. Ele é base para cálculo de outras gratificações, não todas. Se a lei cria uma vantagem e a atrela ao vencimento-base, tendo sempre a entender - a lei não estava obrigada a fazer isso; podia criar uma vantagem estipendiária **a latere** do vencimento-base - que, se a lei faz isso, não pode mais recuar.

Prometo trazer um voto, em outra oportunidade, mais bem-elaborado. Neste momento, porém, peço vênia para divergir e dou provimento ao recurso.





11/02/2009

TRIBUNAL PLENO


**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7 RIO GRANDE DO NORTE**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, indago à relatora qual defeito do extraordinário teria ficado suplantado com a admissibilidade da repercussão geral.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)**- Por que me manifestei contra a repercussão, contra o procedimento ou quanto à preliminar do Ministério Público?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Qual seria a preliminar?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - O Ministério Público arguiu que a matéria seria infraconstitucional porque a decisão administrativa questionada estaria baseada na lei complementar do Estado do Rio Grande do Norte. Por isso mesmo trouxe aquela jurisprudência.



Obs.: Texto sem revisão da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação da Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008).

11/02/2009

TRIBUNAL PLENO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7 RIO GRANDE DO NORTE**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, apenas para firmar convencimento, penso que a admissibilidade da repercussão geral não é um *bill* de indenidade quanto a defeitos do extraordinário.

É possível, por exemplo, já que não enfrentamos essa matéria ao nos pronunciar, no âmbito da informática, quanto à repercussão, que se admita o instituto no tocante a um recurso inexistente, por não ter o subscritor instrumento de mandato, a procuração. É possível que se admita a repercussão geral levando em conta a falta de oportunidade da demonstração de irresignação, na interposição do recurso. Essas matérias, evidentemente, ficam abertas para a apreciação pelo Colegiado.

A meu ver, não prevalece o que apontado pelo Ministério Público. Faz-se em jogo discussão sobre direito adquirido e tem-se, no acórdão impugnado, os parâmetros da controvérsia, do conflito existente entre o Estado e a aposentada.

Presidente, creio não podermos potencializar a máxima segundo a qual não há direito adquirido a regime jurídico. Há, sim, toda vez que a inobservância do regime repercute no campo patrimonial do servidor. E, se formos à Lei 8.112/90, lei especial que rege a relação jurídica entre servidor e União, veremos que, no ato da admissão do servidor, é lavrado termo - e ninguém acobimou

**RE 563.965 / RN**

esse artigo de inconstitucional - do qual constarão direitos e obrigações. E vem a cláusula final a revelar as balizas como inalteráveis por qualquer das partes. O que, evidentemente, é consequência do que acabei de dizer: regime jurídico não é uma cláusula fechada, não é algo que se possa empolgar para afastar o reconhecimento de direito do servidor. Toda vez que a observância do regime jurídico novo implicar prejuízo para o servidor, é possível ter-se o reconhecimento desse prejuízo em Juízo e, portanto, a condenação do tomador dos serviços.

O que ocorreu na espécie, Presidente? Aposentou-se a servidora em 1995, considerados certos parâmetros. A aposentadoria não gera, em termos de pensão, valor absoluto. Quanto à administração pública, o contracheque continua revelando as parcelas que compõem os proventos. Em 2001 - e não houvesse prejuízo patrimonial, não estaríamos aqui a nos defrontar com este processo -, o Estado resolveu alterar, no tocante evidentemente aos servidores da ativa, mas com almejada repercussão também nos proventos dos inativos, os parâmetros da gratificação. E essa alteração veio a ser placitada pela Corte de origem quanto a essa servidora aposentada, segundo o regime todo próprio, seis anos antes.

Peço vênica, Presidente, para conhecer do recurso e o prover, acolhendo o pleito formulado na inicial, acompanhando, portanto, o ministro Carlos Ayres Britto no voto proferido.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 563.965-7**

PROCED.: RIO GRANDE DO NORTE

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

RECTE.(S): MARIA AURÉLIA MORAIS DE PAIVA

ADV.(A/S): CLÉDINA MARIA FERNANDES

RECDO.(A/S): ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADV.(A/S): PGE-RN - JOSÉ FERNANDES DINIZ JÚNIOR

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário, contra os votos dos Senhores Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Não votou o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente), ante a necessidade de ausentar-se para recepcionar o Presidente da República da Namíbia. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Falou pelo recorrido o Dr. Marcone Medeiros. Plenário, 11.02.2009.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr.  
Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário