

31/03/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : PARTIDO VERDE - PV  
**ADV.(A/S)** : JUVENAL KLAYBER COELHO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

**EMENTA:** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEIS TOCANTINENSES NS. 1.855/2007 E 1.861/2007 REVOGADOS PELAS LEIS TOCANTINENSES NS. 1.866/2007 E 1.868/2007. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ARTS 5º, INC. XXXVI E 37, INC. XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.*

1. Ação conhecida quanto ao art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007. Ausência de impugnação específica dos outros dispositivos das leis. Arts. 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999.

2. Diferença entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes de sua disposição. Vigentes as normas concessivas de aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, os novos valores passaram a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada.

3. O aumento de vencimento legalmente concedido e incorporado ao patrimônio dos servidores teve no mês de janeiro de 2008 o prazo inicial para início de sua eficácia financeira. O termo fixado, a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007.

**ADI 4013 / TO**

**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 Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, **por maioria e nos termos do voto da Relatora**, conheceu em parte do pedido, e, na parte conhecida, julgou **procedente a ação**, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski (Presidente) e Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes, participando, em Portugal, do IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito, promovido pela Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (EDB/IDP) e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL).

Brasília, 31 de março de 2016.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

09/06/2010

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO VERDE - PV**  
**ADV.(A/S)** : **JUVENAL KLAYBER COELHO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Verde – PV, em 30.1.2008, contra as Leis tocantinenses ns. 1.866/2007 e 1.868/2007.

2. O Autor relata disporem as Leis tocantinenses ns. 1.534/2004 e 1.588/2005, respectivamente, sobre o Quadro Geral dos Servidores do Poder Executivo e sobre o Quadro de Servidores da Saúde, tendo sido alteradas pelas Leis ns. 1.855/2007 e 1.861/2007, concedendo-se por meio dessas aumento de 25% aos vencimentos dos servidores públicos estaduais.

Em 19.12.2007, o Governador do Tocantins teria sancionado novas Leis - ns. 1.866 e 1.868 - e por essas retirado os aumentos antes concedidos (fls. 3-5).

Argumenta o Autor que a vigência das Leis tocantinenses ns. 1.855/2007 e 1.861/2007 importaria em aquisição do direito ao aumento nelas garantido, pelo que a sua revogação importaria redução de vencimentos (fls. 9-10).

Afirma que as Leis tocantinenses ns. 1.866/2007 e 1.868/2007 contrariariam os arts. 5º, inc. XXXVI, 7º, inc. VI, 37, inc. XIV e XV, e 194, parágrafo único, inc. IV, da Constituição da República.

**ADI 4013 / TO**

Requer medida cautelar para “suspender a eficácia das leis apontadas [Leis tocantinsenses ns. 1.866/2007 e 1.868/2007]” (fl. 17). No mérito, pede sejam “as mesmas declaradas inconstitucionais ex tunc, na forma da jurisprudência reiterada da Corte Suprema” (fl. 17).

3. Em 30.1.2008, a Ministra Ellen Gracie determinou ao Autor a regularização de sua representação processual (fl. 216), o que foi atendido em 18.2.2008 (fls. 221-224).

4. Em 20.2.2008, adotei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999 (fls. 225-226).

5. Em suas informações, o Governador do Tocantins alegou que os anexos das Leis tocantinsenses ns. 1.855 e 1.861, de 2007, conteriam menção expressa que somente passariam a vigorar em 1º.1.2008, pelo que os aumentos de subsídios neles veiculados não teriam integrado o patrimônio jurídico dos servidores estaduais, não havendo que se falar em redução de vencimentos (fls. 260-261).

Ponderou que “os servidores beneficiados pelos Anexos III das Leis 1.855 e 1.861 não [teriam] chega[do] a perceber em folha qualquer vantagem pecuniária ali prevista, não havendo, pois, efetivo aumento remuneratório para que se alegasse sua diminuição” (fl. 274).

Salientou que a promulgação das Leis tocantinsenses ns. 1.866 e 1.868, de 2007, teria decorrido da necessidade de se adequar o orçamento estadual à Lei Complementar n. 101/1998 e que a “questão orçamentária (...) que fundamentou a decisão (...) encontra[r-se-ia] no âmbito do denominado mérito administrativo do Poder Executivo” (fl. 275, grifos no original), não podendo ser analisado pelo Poder Judiciário.

Ressaltou que os servidores estaduais teriam mera expectativa de direito ao aumento de seus subsídios (fls. 281-283) e que inexistiria direito adquirido a regime legal de reajuste de vencimentos (fl. 283).

**ADI 4013 / TO**

Acrescentou que a diferença entre o percentual de insalubridade pago aos profissionais médicos e aos demais profissionais de saúde, prevista na Lei tocaninense n. 1.868/2007, não ofenderia o princípio da isonomia, pois esses profissionais *“laboram em ambientes e situações distintas”* (fl. 286).

6. Em 22.4.2008, o Advogado-Geral da União Substituto manifestou-se *“pelo parcial conhecimento da presente ação direta, (...), (e) nessa parte, procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 1.866/07 (com Anexos I e II) e também do art. 2º da Lei n. 1.868/07 (com Anexo único), ambas do Estado de Tocantins”* (fls. 305-306).

7. Em 10.9.2008, o Procurador-Geral da República opinou pelo *“conhecimento parcial dos pedidos, e na parte conhecida, é pela procedência, a fim de que se declare a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei 1.866 e do artigo 2º da Lei 1.868, ambas de 19 de dezembro de 2007, do Estado do Tocantins”* (fls. 316).

8. Em 26.5.2010, peticionou o Estado do Tocantins noticiando a superveniência das leis estaduais n. 2.163/2009 e 2.164/2009, que teriam tido *“por objetivo restabelecer o reajuste remuneratório de 25% aos servidores públicos estaduais”* Tais leis, assevera o Estado, teria feito *“com que os possíveis efeitos financeiros advindos do julgamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade ficassem prejudicados, eis que já reintegrados ao patrimônio jurídico dos servidores”*. Por essa razão, *“requer o Estado do Tocantins o prosseguimento regular do feito após análise minuciosa dos documentos ora juntados”*.

Analisados os documentos, verifiquei ser caso, como requerido pelo Estado, do prosseguimento regular do feito, porque o art. 1º da Lei n. 2.163, de 20 de outubro de 2009, *“autoriza (o Poder Executivo) a proceder à resolução definitiva e integral, mediante composição amigável, por meio da transação, renúncia e suspensão do objeto do mandado de segurança, movido pelo*

**ADI 4013 / TO**

*Sindicato dos Servidores Públicos no Estado do Tocantins – SISEPE, autos n. 3713/2008, em curso no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins”.*

O art. 4º daquela Lei dispõe:

*“O servidor interessado no recebimento das vantagens consignadas nesta Lei deverá habilitar-se no Mandado de Segurança...seja por intermédio do sindicato, ou pela constituição de advogado autônomo.*

*Parágrafo único. O servidor deverá assinar termo de adesão às regras desta Lei e de renúncia a quaisquer demandas judiciais que visem apurar indenização relativa aos valores e percentuais relacionados, objeto da ação de que trata o art. 1º desta Lei.”*

Não está, portanto, prejudicada a presente ação e com o seu resultado aquelas leis elaboradas com o fim específico de autorizar composição amigável, com renúncia de direito dos servidores, é que poderão vir a se tornarem inócuas.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos eminentes Ministros deste Tribunal (art. 9º da Lei n. 9.868/99 e art. 172 do Regimento Interno deste Tribunal).

09/06/2010

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**V O T O**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Como relatado, o Partido Verde – PV ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com requerimento de medida liminar, questionando a validade constitucional das Leis tocantinenses ns. 1.866/2007 e 1.868/2007 ao argumento de que contrariariam os arts. 5º, inc. XXXVI, 7º, inc. VI, 37, inc. XIV e XV, e 194, parágrafo único, inc. IV, da Constituição da República.

2. O Autor afirma que, com a vigência das Leis tocantinenses ns. 1.855/2007 e 1.861/2007, que concederam aos servidores públicos estaduais do Poder Executivo aumento de vinte e cinco por cento ( 25%), seus beneficiários teriam adquirido direito ao aumento nelas estabelecido, pelo que a sua revogação importaria em redução de vencimentos (fls. 9-10).

O Autor menciona, de forma genérica e sem fundamentação, que a *“Lei que revogou o aumento aos profissionais da saúde, [teria] alter[ado], (...), a insalubridade apenas concedida para os profissionais médicos, criando uma diferença entre a classe destes e os demais profissionais de Saúde, o que fer[iria] o princípio constitucional da igualdade”* (fl. 8).

3. Cumpre, em preliminar, analisar o cabimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

**Preliminar de conhecimento**

4. Em sua manifestação, o Advogado-Geral da União Substituto argumenta não poder ser conhecida a presente ação em sua inteireza porque as normas contidas nas leis analisadas não foram impugnadas

**ADI 4013 / TO**

detida e especificamente, salientando que o *“requerente se limita a indicar que as leis impugnadas, ao tornarem sem feito o acréscimo remuneratório dos servidores públicos do Estado de Tocantins, violariam as garantias constitucionais da irredutibilidade de vencimentos e do direito adquirido. Entretanto, é necessário observar que apenas o art. 2º da Lei n. 1.866/07 e, também, o art. 2º da Lei n. 1.868/07 cuidam do tema remuneratório, sendo os demais dispositivos das leis em exame estranhos à tal discussão”* (fls. 298-299, grifos no original).

O Procurador-Geral da República acentua que essa ação não haveria de ser conhecida na parte em que o Autor alega a inconstitucionalidade da redução do percentual da indenização por insalubridade somente para os médicos (art. 1º da Lei 1.868/2007), pela *“deficiência de argumentação da peça inicial nesse ponto específico”* (fl. 313).

A Lei n. 9.868/1999, em seus arts. 3º e 4º, dispõe:

*“Art. 3º A petição indicará:*

*I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;*

*(...)*

*Art. 4º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.”*

Do exame da inicial não é possível extrair fundamentação jurídica atinente a todos os artigos das Leis tocantinenses ns. 1.866/2007 e 1.868/2007.

Ao pleitear a declaração de inconstitucionalidade da inteireza dessas leis estaduais, o Autor cinge-se a discutir eventual afronta a direito adquirido dos servidores públicos do quadro geral do Poder Executivo de Tocantins e daqueles vinculados à Secretaria de Saúde daquele Estado, sem, entretanto, apontar quais normas tratariam da matéria.



**ADI 4013 / TO**

Quanto às outras normas contidas nesses diplomas legais (arts. 1º, 3º e 4º da Lei n. 1.866/2007 e arts. 1º e 3º da Lei n. 1.868/2007), não há menção sobre as razões que evidenciaríamos sua contrariedade à Constituição da República, salvo na parte relacionada à indenização por insalubridade, cujo tratamento é genérico, como salientado pelo Procurador-Geral da República, não sujeita a matéria – em razão da necessidade de se verificar, em cada caso, a subsunção das situações de fato às previsões normativas – ao controle objetivo de constitucionalidade das leis, na forma proposta.

A Lei tocaninense n. 1.866, de 19 de dezembro de 2007 estabelece:

*“Art. 1º As atribuições genéricas do cargo de Extensionista Rural e Técnico em Extensão Rural, integrantes, respectivamente, dos grupos 3 e 9 do Anexo II à Lei 1.534, de 29 de dezembro de 2004, são as constantes do Anexo I a esta Lei.*

*(...)*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º É revogado o parágrafo único do art. 14 da Lei 1.534/2004” (DOE 20.12.2007).*

A Lei tocaninense n. 1.868, de 19 de dezembro de 2007 dispõe:

*“Art. 1º A Lei 1.588, de 30 de junho de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*‘Art.19-A (...)*

*§ 2º O valor da indenização por insalubridade, exceto para os profissionais médicos, tem por base o menor subsídio do Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais da Saúde do Estado do Tocantins, assim definido: (...)*

*§ 3º O valor da indenização por insalubridade para os profissionais médicos tem por base o subsídio inicial na carreira, assim definido:*

*I - 8% para o grau mínimo;*

*II - 10% para o grau médio;*

*III - 12% para o grau máximo.’(NR)*

**ADI 4013 / TO**

(...)

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da publicação, referente ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 19-A” (DOE 20.12.2007).*

5. Este Supremo Tribunal Federal assentou não ser de se conhecer ação direta de inconstitucionalidade nas quais a impugnação a normas seja apresentada de forma genérica.

Na assentada de 22.11.2006, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.410/MG, o Plenário deste Supremo Tribunal, acompanhando o voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa, não conheceu da ação em relação a várias normas nela impugnadas, nos termos seguintes:

*“Não conheço da ação quanto ao art. 85, [inc.] XV, do RICMS/MG e ao art. 422, caput, do Capítulo LIV da Parte 1 do Anexo IX do RICMS/MG, com a redação dada pelo Decreto 42.891/2004, que dispõem sobre o prazo para recolhimento do tributo em regime de antecipação do fato gerador, e quanto aos incisos I, II e III do § 2º do art. 422 do Capítulo LIV da Parte 1 do Anexo IX do RICMS, que prevêm a limitação da quantia de créditos aproveitáveis nas operações originadas dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e do Paraná.*

*Da leitura da petição inicial, verifico que o requerente não apresenta argumentos sobre a inconstitucionalidade da sistemática de antecipação, nem impugna especificamente as limitações ao reconhecimento de créditos, mas volta-se ao benefício fiscal da redução da base de cálculo, que o requerido instituiu aparentemente em função da procedência ou do destino das mercadorias postas em circulação.*

*Com efeito, falta à inicial indicação analítica de fundamentos capazes de confirmar o juízo de incompatibilidade entre os específicos dispositivos e a Constituição (art. 3º, [inc.] I, da Lei 9.868/1999). Por outro lado, em razão da autonomia entre o estabelecimento da sistemática de antecipação do fato gerador e a concessão e restrição do aproveitamento de créditos, não há razão para declarar*

**ADI 4013 / TO**

*inconstitucional, por arrastamento, o art. 85, XV, ou o art. 422, §2º, do RICMS/MG” (DJ 8.6.2007).*

E, ainda,

*“EMENTA: (...) IMPUGNAÇÃO GENÉRICA DEDUZIDA EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO. INADMISSIBILIDADE. DEVER PROCESSUAL, QUE INCUMBE AO AUTOR DA AÇÃO DIRETA, DE FUNDAMENTAR, ADEQUADAMENTE, A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SITUAÇÃO QUE LEGITIMA O NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES” (ADI 514/PI, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 28.3.2008).*

Na mesma linha: ADI 1.811-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 25.2.2000; ADI 259, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 19.2.1993; ADI 1.708/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 13.3.1998; ADI 1.775/RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001; ADI 2.561/MG, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, DJ 1º.2.2005.

**Conheço, pois, desta Ação Direta de Inconstitucionalidade somente na parte em que se impugna o art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007.**

*Mérito*

7. A Lei tocantinense n. 1.534/2004, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Servidores Públicos do Quadro Geral do Poder Executivo e a Lei tocantinense n. 1.588/2005, que estabelece o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais da Saúde do Estado do Tocantins, foram alteradas, respectivamente, pelas Leis estaduais ns. 1.855/2007 e 1.861/2007, aumentando os subsídios dos servidores públicos nelas tratados.

A Lei tocantinense n. 1.855/2007 prevê:

**ADI 4013 / TO**

*“Altera a Lei 1.534, de 29 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Servidores Públicos do Quadro Geral do Poder Executivo, e adota outras providências.*

*(...)*

*Art. 6º. O Anexo III à Lei 1.534/2004 passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2008, na conformidade do Anexo III a esta Lei.*

*Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:*

*I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso XI do art. 2º da Lei 1.534/2004;*

*II - de 1º de março de 2008, quanto ao disposto nos arts. 9º e 10 da Lei 1.534/2004;*

*III - da publicação para os demais dispositivos” (DOE 3.12.2007, grifos nossos).*

**A Lei tocaninense n. 1.861/2007 assegura:**

*“Altera a Lei 1.588, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais da Saúde do Estado do Tocantins, e adota outras providências.*

*(...)*

*Art. 5º O Anexo III da Lei 1.588/2005 passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008 na conformidade do Anexo III a esta Lei.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:*

*I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso VI do art. 2º e no art. 15 da Lei 1.588/2005;*

*II - do primeiro dia do mês subsequente ao da publicação, quanto ao disposto nos arts. 19-A, 19-B, 19-C, 19-D e 19-E” (DOE ).*

Em 19.12.2007, o Governador de Tocantins sancionou as Leis ns. 1.866 e 1.868, alterando os anexos III das Leis ns. 1.855/2007 e 1.861/2007, que dispunham sobre o aludido reajuste, nos termos seguintes:

*“Lei n. 1.866/2007*

*Art. 1º As atribuições genéricas do cargo de Extensionista Rural*

**ADI 4013 / TO**

*e Técnico em Extensão Rural, integrantes, respectivamente, dos grupos 3 e 9 do Anexo II à Lei 1.534, de 29 de dezembro de 2004, são as constantes do Anexo I a esta Lei.*

*Art. 2º Os anexos III e IV à Lei 1.534/2004 passam a vigorar, respectivamente, na conformidade dos Anexos II e III a esta Lei e têm efeitos retroativos a 3 de dezembro de 2007.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º. É revogado o parágrafo único do art. 14 da Lei 1.534/2004” (grifos nossos, DOE 20.12.2007).*

**E**

*“Lei n. 1.868/2007*

*Art. 1º A Lei 1.588, de 30 de junho de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art.*

*19-A. (...) § 2º O valor da indenização por insalubridade, exceto para os profissionais médicos, tem por base o menor subsídio do Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais da Saúde do Estado do Tocantins, assim definido:(...)*

*§ 3º O valor da indenização por insalubridade para os profissionais médicos tem por base o subsídio inicial na carreira, assim definido:*

*I - 8% para o grau mínimo;*

*II - 10% para o grau médio;*

*III - 12% para o grau máximo.”(NR)*

*Art. 2º O Anexo III da Lei 1.588/2005 passa a vigorar de acordo com o Anexo Único a esta Lei e tem efeitos retroativos a 10 de dezembro de 2007.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da publicação, referente ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 19-A” (grifos nossos, DOE 20.12.2007).*

**8.** O objeto conhecido da presente ação conhecido atém-se ao art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e ao art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007, que tornaram sem efeito o reajuste antes concedido pelas Leis estaduais 1.855/2007 e 1.861/2007, o que, segundo o Autor, importaria em

**ADI 4013 / TO**

desrespeito aos princípios constitucionais da irredutibilidade de vencimentos e do direito adquirido.

9. Nas informações apresentadas, o Governador de Tocantins defende a constitucionalidade das leis impugnadas, argumentando que o reajuste dos subsídios somente produziria efeitos financeiros a partir de 2008, pelo que *“a alteração da norma em momento anterior a sua entrada em vigor, estabelecida em seu texto para a data futura, e ainda antes de produzir efeitos financeiros sobre a vida do servidor público [, não] redundaria em ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos”* (fl. 261).

Tem-se que o art. 2º da Lei n. 1.866/2007 e o art. 2º da Lei n. 1.868/2007, como salienta o Procurador-Geral da República, ao editar nova tabela de subsídios – anexo III de ambas – *“cujos valores eram idênticos aos das Leis 1.534 e 1.588, [teriam] reprimada[do] previsões que haviam sido alteradas pelas Leis 1.855 e 1.861, desconsiderando o reajuste concedido por estas últimas”* (fl. 310).

10. Não é o caso de se analisar a possibilidade de reajuste dos vencimentos dos servidores públicos de Tocantins à luz do argumento de não ter atingido o Poder Executivo o limite de 49% de sua receita corrente líquida em despesa com pessoal porque, como ressalta o Procurador-Geral da República, *“o Supremo Tribunal Federal possui firme entendimento no sentido de que ao Poder Judiciário é vedado analisar o mérito do ato administrativo. Portanto, não cabem aqui divagações acerca dos motivos pelos quais o Governo do Estado do Tocantins não se vale do teto máximo permitido pela LRF para a remuneração de seus servidores”* (fl. 312).

Nesse sentido: RE 480.107-AgR/PR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 27.3.2009; RE 395.273-AgR/PA, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 6.8.2004; RMS 24.256/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 18.10.2002; RE 259.508-AgR/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 16.2.2001; e RMS 23.543/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 13.10.2000.

**ADI 4013 / TO**

11. O art. 7º da Lei tocantinense n. 1.855/2007 e o art. 6º da Lei n. 1.861/2007 são taxativos ao estabelecer que essas leis entram “em vigor na data de sua publicação”, o que se deu, respectivamente, em 3.12.2007 e em 6.12.2007.

(...)

Art. 6º O Anexo III à Lei 1.534/2004 passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2008, na conformidade do Anexo III a esta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:

I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso XI do art. 2º da Lei 1.534/2004;

II - de 1º de março de 2008, quanto ao disposto nos arts. 9º e 10 da Lei 1.534/2004;

III - da publicação para os demais dispositivos” (DOE 3.12.2007, grifos nossos).

Os efeitos financeiros decorrentes da aplicação dessas leis, vale dizer, o pagamento dos valores correspondentes ao reajuste de subsídios, previsto no art. 6º da Lei n. 1.855/2007 e no art. 5º da Lei n. 1.861/2007, é que ocorreriam a partir de 1º de janeiro de 2008.

Estabelecendo as normas questionadas o aumento dos subsídios dos servidores com a entrada em vigor pela publicação das Leis tocantinenses ns. 1.855/2007 e n. 1.861/2007, como salientou o Advogado-Geral da União Substituto, “a melhoria estipendial concedida incorporou-se ao patrimônio jurídico de tais agentes públicos, não sendo legítima a sua supressão sem ofensa ao direito adquirido” (fl. 302), por força dos arts. 5º, inc. XXXVI, e 37, inc. XV, da Constituição da República (fls. 302-304).

O termo - 1º de janeiro de 2008 -, nas palavras do Procurador-Geral da República, “não suspendia a eficácia do direito, mas tão-somente o seu exercício” (fl. 314).

**ADI 4013 / TO**

12. Não há confusão entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes do que nela disposto. Vigentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. Não se cuida, aqui, de expectativa de direito, que, na lição de Pontes de Miranda, “*são, certamente, expectativas de direito: não são direitos. (...) Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fático, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os elementos do suporte fático: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fático ainda não há*” (MIRANDA, Pontes. *Tratado de Direito Privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285/291).

Posta a norma que conferiu aumentos dos valores remuneratórios, não se há cogitar de expectativa, mas em direito que não mais poderia vir a ser reduzido pelo legislador, como se deu. É que a diminuição dos valores legalmente estatuidos configura redução de vencimentos, em sistema constitucional no qual a irredutibilidade é a regra a ser obedecida.

Em outra ocasião sustentei:

*“A Constituição molda o regime remuneratório do servidor público sob princípios que sustentam os direitos sociais dos trabalhadores em geral, além daqueles que são próprios ao agente do Estado. Assim, no art. 37, XV, tem-se para estes o que se concebera (no art. 7º, VI) para os trabalhadores, a saber, o princípio da irredutibilidade de subsídio e de vencimentos. (...) Aquele princípio grava os vencimentos e o subsídio, a dizer, o padrão definido para o cargo acrescido de parcelas que se somam, em caráter permanente e definitivo, a ele”* (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 334-335).



**ADI 4013 / TO**

No caso em análise, o aumento salarial legalmente concedido - e, reiterar-se, já incorporado ao patrimônio dos servidores - tinha o mês de janeiro de 2008 como prazo inicial para sua eficácia financeira. Este, portanto, *o termo pré - fixo* a que se refere o § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, que caracteriza a aquisição do direito e a proteção jurídica que lhe concede a Constituição da República.

Em 6.8.2003, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 298.694/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, decidiu:

*“(...) III. Irredutibilidade de vencimentos: garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração. IV. Irredutibilidade de vencimentos: violação por lei cuja aplicação implicaria reduzir vencimentos já reajustados conforme a legislação anterior incidente na data a partir da qual se prescreveu a aplicabilidade retroativa da lei nova” (DJ 23.4.2004).*

Naquela assentada, o Ministro Sepúlveda Pertence consignou:

*“Se há garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos - que é modalidade qualificada de direito adquirido -, o direito adquirido a determinado reajuste - que, não fora ela, poderia adstringir-se aos dias trabalhados antes da revogação da lei que o prescrevia - projeta-se para o futuro, de modo a assegurar o servidor contra a redução do estipêndio reajustado.*

*Assim, se a legislação precedente chegou a incidir sobre a remuneração de determinado dia - o que se ajusta à jurisprudência firmada no mencionado precedente (RE 146.749, Pl., 24.2.94, Moreira Alves) - a Constituição garante prospectivamente a irredutibilidade do valor nominal alcançado segundo o sistema antigo.*

Por isso é que o Dl. 2.245/88 - ele mesmo, no art. 4º - excluiu de sua incidência, no próprio mês de sua publicação, os vencimentos já irredutíveis segundo a ordem constitucional

**ADI 4013 / TO**

pretérita: os dos membros do Poder Judiciário e os dos Tribunais de Contas.

A Constituição superveniente - sob a qual se deu a sucessão de leis de que trata o presente caso -, estendeu, contudo, a mesma garantia de irredutibilidade a todos os servidores públicos” (DJ 23.4.2004).

Na mesma linha,

*“EMENTA: I. Servidor Público do Distrito Federal: direito adquirido ao reajuste de vencimentos de 84,32% - relativo ao IPC de março de 1990, nos termos da Lei Distrital 38/89, posteriormente revogada pela Lei Distrital 117/90: precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal não limita a percepção do percentual ao advento da L. Distrital 117/90, mas, afirma, sim, a incorporação ao patrimônio jurídico dos servidores distritais desse percentual (cf. RE 159.228, Celso, RTJ 157/1045; RE 145.006-AgR, 13.02.96, 2ª T., Corrêa; RE 235.802, 1ª T., 09.04.2002, Moreira). 2. A disciplina da L. 38/89 teve vigência até a edição da L. 117/90, cuja superveniência não poderia ter o condão de elidir a majoração remuneratória consumada, conforme a lei distrital anterior, sob pena de violação do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos”* (RE 394.494/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 18.5.2007).

E, ainda, os seguintes julgados nos quais o Supremo Tribunal Federal aplica o princípio da irredutibilidade de vencimentos: RE 585.295-AgR/RS, Re. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 18.9.2008; RE 355.794-ED/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 27.3.2008; RE 379.262-AgR/AL, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 29.11.2007; AI 227.485-AgR/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ 7.10.2005; e RE 327.596/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, decisão monocrática, DJ 24.6.2003.

**13. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer, em parte, da presente ação e, na parte conhecida, julgar procedente a presente Ação Direta de**

**ADI 4013 / TO**

**Inconstitucionalidade e declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.866/2007 e do art. 2º da Lei tocantinense n. 1.868/2007.**

11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS****VOTO-VISTA****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Verde (PV) contra as Leis nº 1.866/07 e nº 1.868/07 do Estado do Tocantins, por meio das quais foram revogados os aumentos remuneratórios concedidos pelas Leis nº 1.855/07 e nº 1.861/07 ao Quadro Geral dos Servidores do Poder Executivo e ao Quadro de Servidores da Saúde, revogação essa que, segundo o autor, afrontaria a cláusula do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88) e o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos (art. 37, XV, CF/88).

As remunerações desses servidores tocantinenses - estipuladas em anexos às Leis nº 1.534/04 e nº 1.588/05 - foram alteradas pelas Leis nº 1.855/07 e 1.861/07, publicadas, respectivamente, em 30 de novembro de 2007 e 6 de dezembro de 2007, tendo sido acrescidas em vinte e cinco por cento, a valer a partir de 1º de janeiro de 2008.

Logo em seguida, foram aprovadas, em 19 de dezembro de 2007, as Leis nº 1.866/07 e nº 1.868/07, ora impugnadas, resultantes de proposições legislativas apresentadas pelo Governador do Estado, as quais alteraram, entre outras disposições, os anexos das leis anteriores que continham o aumento remuneratório anteriormente estabelecido (no patamar de 25%), concedendo, em seu lugar, um outro, a esse inferior, cujo incremento teria eficácia retroativa à data de publicação das leis revogadas.

Na sessão plenária do dia 9 de junho de 2010, a eminente Ministra Relatora **Cármem Lúcia** encaminhou seu voto, preliminarmente, no sentido do não conhecimento da ação em relação à totalidade dos dispositivos das leis impugnadas, porquanto ausente, à exceção daqueles que efetivamente eram atinentes à retirada do aumento de remuneração dos servidores, impugnação específica quanto aos demais dispositivos, estranhos a essa discussão. Frisou, outrossim, a impropriedade da impugnação quanto à previsão do adicional de insalubridade, uma vez

**ADI 4013 / TO**

que tal apreciação demandaria exame do quadro fático subjacente à figura jurídica, o que é obstado em sede de processo objetivo de constitucionalidade das leis.

Por essas razões, conheceu da ação apenas na parte na qual se impugnam o art. 2º da Lei nº 1.866/07 e o art. 2º da Lei nº 1.868/07, concernentes à retirada do acréscimo remuneratório dos servidores.

Acompanho, nessa parte, sem ressalvas, a eminente Relatora.

Quanto ao mérito, Sua Excelência, pronunciou-se na direção da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 1.866/07 e do art. 2º da Lei nº 1.868/07, uma vez que **a revogação dos aumentos ter-se-ia operado quando o direito já havia sido adquirido/titularizado pelos servidores**. Segundo a Relatora, as leis nas quais eram fixados os novos patamares de remuneração seriam vigentes ao tempo de sua publicação e somente os efeitos financeiros decorrentes tiveram o termo inicial postergado para 1º de janeiro de 2008, ocasião em que já estavam incorporados ao patrimônio dos beneficiados.

Como se vê, **a questão em debate ressoa no campo da vigência e da eficácia jurídica das normas revogadas, no sentido de se saber se o aumento remuneratório foi incorporado ou não ao patrimônio jurídico dos servidores beneficiados**. Nesse sentido, é essencial restar plenamente esclarecido qual seria o momento em que as normas revogadas passariam a vigorar e a produzir efeitos, o que será feito a seguir.

São inquinadas de inconstitucionalidade as Leis nº 1.866/07 e nº 1.868/07 do Estado do Tocantins. Como já salientado, tendo a argumentação expendida pelo autor se limitado à alusão do direito adquirido ao aumento remuneratório, a ação deve ser conhecida tão somente em relação aos artigos segundos de cada uma das leis, os quais passaram a reger os incrementos remuneratórios em patamares inferiores aos das leis anteriores, conforme os dispositivos a seguir:

**Lei nº 1.866, de 19 de dezembro de 2007**

“Art. 2º Os Anexos III e IV à Lei 1.534/2004 passam a vigorar, respectivamente, na conformidade dos Anexos II e III a

**ADI 4013 / TO**

esta Lei e têm efeitos retroativos a 3 de dezembro de 2007.”

**Lei nº 1.868, de 19 de dezembro de 2007**

“Art. 2º O Anexo III da Lei 1.588/2005 passa a vigorar de acordo com o Anexo Único a esta Lei e tem efeitos retroativos a 10 de dezembro de 2007.”

Como se vê, as alterações realizadas pelas normas impugnadas, acima citadas, ocorreram nos Anexos III e IV da Lei 1.534/2004 (Quadro Geral dos Servidores do Poder Executivo) e no Anexo III da Lei 1.588/2005 (Quadro de Servidores da Saúde), os quais já haviam sido objeto de alteração pelas Leis nº 1.855/07 e nº 1.861/07, publicadas, respectivamente, em 30 de novembro de 2007 e 6 de dezembro de 2007, as quais acresciam a remuneração dos servidores em vinte e cinco por cento.

Da análise detida do teor das Leis nº 1.855/07 e nº 1.861/07, parcialmente revogadas pelas normas ora impugnadas, verifica-se que os artigos alterados foram, respectivamente, os **arts. 6º e 7º da Lei nº 1.855/07** e o **art. 5º da Lei nº 1.861/07**, uma vez que eram eles que tratavam, respectivamente, dos Anexos III e IV da Lei 1.534/2004 (Quadro Geral dos Servidores do Poder Executivo) e do Anexo III da Lei 1.588/2005 (Quadro de Servidores da Saúde).

Para que não haja dúvidas, vejamos a redação desses dispositivos, os quais foram tacitamente revogados pelos artigos questionados:

**Lei nº 1.855, de 30 de novembro de 2007**

“Art. 6º O Anexo III à Lei 1.534/2004 **passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2008,** na conformidade do Anexo III a esta Lei.

(...)

Art. 7º-A O Anexo IV à Lei 1.534/2004, **passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2008,** na conformidade do Anexo IV a esta Lei.”

**ADI 4013 / TO**

**Lei nº 1.861, de 6 de dezembro de 2007**

“Art. 5º O Anexo III da Lei 1.588/2005 **passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008** na conformidade do Anexo III a esta Lei.”

Como se vê, os artigos respectivos expressamente determinaram a **vigência futura dos anexos**, nos quais eram discriminados os novos valores remuneratórios, **a partir de 1º de janeiro de 2008**. A expressão “passa a vigorar”, constante dos preceitos destacados, não deixa margem de dúvida de que as alterações realizadas nos Anexos III e IV da Lei estadual nº 1.534/04 (Quadro Geral dos Servidores do Poder Executivo) e no Anexo III da Lei nº 1.588/05 (Quadro de Servidores da Saúde) - nos quais constavam os valores remuneratórios pagos aos servidores -, **em verdade, tiveram sua vigência deslocada para 1º de janeiro de 2008**.

Em meu sentir, embora conste em outros dispositivos das Leis nº 1.855/07 e nº 1.861/07 a expressão padrão de entrada em vigor da norma na data de sua publicação, a compreensão contextual e sistemática das legislações ora analisadas faz crer que se estabeleceu **caso especial de vigência para esses dispositivos alterados**, não se aplicando o disposto no art. 7º da Lei nº 1.855/07 e no art. 6º da Lei nº 1.861/07, citados pela eminente Relatora. Confira-se o teor desses dispositivos:

**Lei nº 1.855, de 30 de novembro de 2007**

“Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:

I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso XI do art. 2º da Lei 1.534/2004;

II - de 1º de março de 2008, quanto ao disposto nos arts. 9º e 10 da Lei 1.534/2004;

III - da publicação para os demais dispositivos.”

**Lei nº 1.861, de 6 de dezembro de 2007**

**ADI 4013 / TO**

“Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:

I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso VI do art. 2º e no art. 15 da Lei 1.588/2005;

II - do primeiro dia do mês subsequente ao da publicação, quanto ao disposto nos arts. 19-A, 19-B, 19-C, 19-D e 19-E.”

Com as devidas vênias, conquanto os dispositivos citados sejam taxativos ao estabelecerem que as leis entram “em vigor na data de sua publicação”, eles não se aplicam aos Anexos III e IV da Lei 1.534/2004 e ao Anexo III da Lei 1.588/2005, os quais contêm **regra específica de vigência**, qual seja, “*passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008*”.

**Aqui não se trata de postergação apenas dos efeitos financeiros decorrentes da aplicação da lei, mas de adiamento da própria vigência das normas.**

Diante disso, na medida em que as legislações alteradoras, ora impugnadas, foram publicadas em 20 de dezembro de 2007, entrando em vigor na data de sua publicação (art. 3º da Lei nº 1.866/07 e art. 3º da Lei nº 1.868/07), e as normas que concederam o aumento remuneratório somente entrariam em vigor a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, conclui-se que **as modificações perpetradas foram feitas no período de *vacatio legis* das previsões de aumento remuneratório, cuja exigibilidade nem sequer havia ocorrido, porque revogadas antes de sua vigência.**

Nesse ponto, é salutar a análise da questão da vigência das normas jurídicas a partir da clássica divisão de Pontes de Miranda entre os planos da existência, da validade e da eficácia dos atos jurídicos, fundamental para o deslinde desta ação direta de inconstitucionalidade.

Toda norma jurídica, a princípio, é criada para impor, vedar ou autorizar determinado comportamento humano. Presta-se, em outro ponto, para pautar os direitos e as obrigações dos súditos e do próprio Estado, os quais podem reclamar pela observância de seus comandos.

O plano da **existência** é o plano do ser, e a norma jurídica existe pelo simples fato de ter sido promulgada e publicada,



**ADI 4013 / TO**

**independentemente da possibilidade ou não de incidência no mundo jurídico.** Acerca do plano da existência e de sua relação com a vigência das normas jurídicas, confirmam-se os seguintes esclarecimentos de Marcos Bernardes de Mello:

“Nos sistemas de direito escrito, (...) é preciso distinguir duas situações em que a norma jurídica se pode encontrar: a) a norma existe simplesmente e b) a norma existe com vigência.

a) A norma jurídica existe, simplesmente, quando, promulgada, é publicada. Trata-se, aqui, da existência fáctica da norma, independentemente de que possa incidir e, em consequência, ser aplicada. Nessa situação, a norma jurídica não tem qualquer efeito vinculante em relação aos homens. Enquanto apenas existe, a norma jurídica não pode ser aplicada, porque não incide. A existência é, desse modo, apenas presença fáctica no mundo, sem efeitos. Por isso, é mesmo possível que uma norma deixe de existir sem ter sido vigente, sem que isto implique qualquer contradição. Basta que tenha sido revogada antes de entrar em vigor, como aconteceu com o Código Penal baixado pelo Decreto-lei 1.004/69.

b) Diferentemente, a norma jurídica existe com vigência, quando tem a possibilidade de produzir os seus efeitos, incidindo sobre seu suporte fático e, pela criação do fato jurídico respectivo, ordenar a conduta humana no sentido de seus comandos” (**Teoria do fato jurídico (plano da existência)**). 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 64/65).

Feitas para surtirem efeitos jurídicos, as normas do direito posto, estabelecidas em dado momento histórico e espacial, interagem num sistema escalonado e hierarquizado, ao qual a doutrina convencionou denominar de ordenamento jurídico. Nessa seara é que se constrói o conceito de **validade** da norma jurídica, cuja ocorrência é presumida pelo sistema.

Em suma, o plano da validade é de cunho relacional, pois utiliza como parâmetro normas jurídicas de categoria superior, que tanto podem

**ADI 4013 / TO**

definir o conteúdo como fixar o processo de criação dos atos normativos subalternos. Enfim, a norma jurídica somente é válida se aptamente instituída, na forma prevista, e se satisfeitos os requisitos fincados em dado ordenamento jurídico.

Contudo, o atendimento dos requisitos de validade não é bastante para deflagar, **per se**, a obrigatoriedade imediata de acatamento da norma jurídica. Ou seja, **a norma válida também pode não ser ainda vigente.**

Validade e vigência são conceitos que não se confundem, porquanto tratam de aspectos diversos do mesmo objeto. Como salientado, a validade reflete o estado de conformidade da norma com o ordenamento jurídico ao qual pertence. Por sua vez, a vigência corresponde ao **tempus**, ao **lapso temporal em que a norma permanece válida**, e a **partir de quando se torna exigível.**

Na lição de Tércio Sampaio Ferraz Junior:

“Vigência é, pois, um termo com o qual se demarca o tempo de validade de uma norma. Vigente, portanto, é a norma válida (pertencente ao ordenamento) cuja autoridade já pode ser considerada imunizada, sendo exigíveis os comportamentos prescritos. Vigência exprime, pois, a exigibilidade de um comportamento, a qual ocorre a partir de um dado momento até que a norma seja revogada” (**Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 197/198).

No caso pátrio, a recém nominada Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, a anterior Lei de Introdução ao Código Civil, estabelece, no art. 1º, que “[s]alvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”.

Distinguiu-se expressamente, como regra, os momentos da publicação (divulgação do conteúdo normativo para a coletividade, com o escopo de firmar a presunção de conhecimento geral) do momento de

**ADI 4013 / TO**

entrada em vigor da norma (a partir de quando se torna de observância obrigatória). Tal previsão, todavia, não teve o condão de abolir a praxe legislativa de estabelecer a coincidência de ambos os momentos.

No entanto, a lei geral - com a expressão “*salvo disposição em contrário*” - legitima a fixação, pelo legislador, do momento de vigência da norma, na oportunidade que mais lhe aprouver. Se não coincidente com a data da publicação, nesse intervalo de tempo, a norma ainda não vigente convive com as outras disposições em contrário, além de restar postergado seu efeito revogatório, até que se implemente o termo de sua vigência.

Continua Tércio Sampaio:

“Durante aqueles quarente e cinco dias, a norma já é válida (já pertence ao ordenamento), mas não é vigente, ou seja, sua validade fica suspensa. Assim, nesse período, ela convive com as normas que lhe são contrárias que continuam válidas e vigentes até que ela própria comece a vigor, quando, então, as outras estarão revogadas. A doutrina chama esse período de **vacatio legis**” (op. cit, p. 198).

A vigência da norma, outrossim, não se confunde com sua eficácia. Enquanto a primeira opera no plano do dever ser, a segunda atua no plano empírico, atestando a maior ou menor acatibilidade pela sociedade dos comandos prescritos. O que caracteriza a norma jurídica vigente é a sua aptidão para ser eficaz, ou seja, **a possibilidade de incidir sobre as situações fáticas que regula**. Assim sendo, a eficácia da norma jurídica pressupõe sua vigência.

Desse modo, ainda que promulgada e publicada a lei, se estiver em curso o prazo de **vacatio legis**, o ato normativo não pode ser aplicado, pois ainda não tem aptidão para ser eficaz. Nas palavras de Sílvio de Salvo Venosa, “[d]urante o período de vacância, a nova lei, como ato jurídico, existe, é válida, mas não é ainda eficaz. A eficácia permanece com a lei antiga. A eficácia da lei, isto é, seus efeitos plenos, só ocorrem com sua entrada em vigor” (**Direito Civil**. Parte geral. 7. ed., São Paulo:

**ADI 4013 / TO**

Atlas, 2007. p. 106).

Nesses termos, a questão nodal da presente ação reside, exatamente, na verificação de que **a elevação original da remuneração dos servidores, prevista nas Leis nº 1.855/07 e nº 1.861/07, nem chegou a vigor**, na medida em que as modificações perpetradas posteriormente foram feitas no período de **vacatio legis** das previsões de aumento remuneratório, e, portanto, a exigibilidade de cumprimento dessas normas nem sequer havia ocorrido, porque os dispositivos foram revogados antes de sua vigência.

Sendo assim, **se vigente apenas no futuro, o aumento de remuneração previsto nos Anexos III e IV da Lei 1.855/07 e no Anexo III da Lei 1.861/07 não chegou a ter eficácia jurídico-patrimonial, nem foi incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores.**

Ora, a atestação do direito adquirido depende da existência de norma incidente ou que pelo menos tenha incidido em algum momento no tempo. Como dito, se a norma jurídica não era vigente, ela sequer tinha ainda a capacidade de exigir comportamentos.

É firme a Constituição Federal em consagrar o **direito adquirido** como **direito fundamental**, tendo por objetivo, exatamente, preservar os direitos já incorporados ao patrimônio jurídico dos cidadãos dos eventuais abusos legislativos perpetrados pelo estado, imunizando-os da incidência prejudicial de legislação superveniente (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Cumprе ressaltar, ainda, a **correlação estreita entre direito adquirido e o princípio da irredutibilidade de vencimentos** previsto no art. 37, XV, da Carta Federal, uma vez que essa garantia específica dada à classe dos servidores públicos decorre logicamente daquele primeiro. Na clássica lição do eminente Ministro **Sepúlveda Pertence**, a irredutibilidade de vencimento consubstancia “garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido”.

A conceituação normativa do que seja direito adquirido é dada no art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que estabelece:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa

**ADI 4013 / TO**

julgada.

(...)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo comêço do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.”

O preceito esclarece, portanto, que o direito se considera adquirido quando passa, nos termos do direito vigente, a integrar o patrimônio jurídico do sujeito, ou seja, é por ele titularizado, quando, então, pode efetivamente exercê-lo, pessoalmente ou por terceiro, ou, ainda, quando não o faz em razão de termo ou condição inalterável.

Daí se abstrai que a configuração do direito adquirido pouco depende do efetivo exercício ou experimentação desse direito. **O caráter imprescindível é a aquisição do direito pelo titular.** No entanto, a aquisição de direito e, em contrapartida, a fixação para a parte alternativa de obrigações dependem da criação de norma jurídica e de sua efetiva vigência. Como assinala Marcos Bernardes de Mello:

“A norma jurídica somente pode incidir após estar em vigor. Não é possível pretender-se incidente norma jurídica antes de vigente, mesmo que já exista, porque a incidência é *posterius* em relação à vigência. Realmente, é possível haver, nos sistemas de direito escrito, especialmente, norma jurídica que tenha sido editada por quem tenha o poder de *revelar* o direito, mas, para entrar em vigor em certo dia, muito depois de sua publicação. Durante a *vacatio legis* (= lapso que medeia entre a publicação da norma jurídica e o início de sua vigência), mesmo que se concretizem os fatos previstos em seu suporte fático hipotético, ela não incidirá, motivo pelo qual não pode ser aplicada” (**op. cit.**, p. 64)

É o caso das leis tocantinenses.

Por ser a norma, antes da vigência, inerte e insuscetível de reger as relações sociais, não gera obrigações, tampouco direitos, **não havendo**

**ADI 4013 / TO**

**como falar em aquisição de direito se a norma nem sequer incidiu ou foi considerada exigível.** Não se está, nesse caso, diante de um direito propriamente dito.

Com efeito, caso se tratasse de norma que tivesse vigência imediata e o reajuste estivesse submetido a “termo” (como marco temporal que delimita o efeito jurídico de determinada norma ou ato jurídico), não haveria dúvida acerca da configuração do direito adquirido, pois, conforme claramente explicita o Código Civil (art. 131), o “termo inicial suspende o exercício do direito, mas não sua aquisição”. Nesse caso, a melhoria estipencial concedida ter-se-ia incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores, não sendo legítima sua supressão sem ofensa ao direito adquirido.

Mas aqui não se trata de reajuste submetido a termo, nem de postergação da eficácia do aumento para momento posterior, mas, sim, de ausência de vigência da norma, tendo os aumentos sido alterados antes mesmo de sua entrada em vigor.

No caso em análise, os servidores detinham apenas uma **simples expectativa de direito** de ter modificado o valor de seus subsídios a partir de 1º de janeiro de 2008; não eram ainda detentores do direito subjetivo de percebê-los. O aumento ainda não fazia parte da esfera jurídica dos servidores, pois ainda não era vigente.

A jurisprudência da Corte, nas oportunidades em que reafirmou a proteção dada ao direito adquirido e à irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, partiu, exatamente, do pressuposto de que o direito já era exercido, ou pelo menos titularizado, em razão de ato normativo vigente e foi tolhido por meio de revogação da lei embasadora. Nesse exato sentido foi o julgamento do RE nº 298.694/SP, de relatoria do Min. **Sepúlveda Pertence**, sempre citado como precedente em ações que versam sobre o tema. **Vide:**

“(...) Irredutibilidade de vencimentos: garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada

**ADI 4013 / TO**

remuneração. Irredutibilidade de vencimentos: violação por lei cuja aplicação implicaria reduzir **vencimentos já reajustados conforme a legislação anterior incidente na data a partir da qual se prescreveu a aplicabilidade retroativa da lei nova**" (RE 298.694, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 23/4/04.)

Ainda nesse sentido:

“(...) 3. Reajuste trimestral de vencimentos pela variação do IPC (84,32%). **Revogação por norma superveniente, que precedeu à aquisição do direito e ao exercício desse. Direito adquirido inexistente.** Recurso extraordinário conhecido e parcialmente provido” (RE 192.600/PA, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ de 14/11/96).

“(...) **A LEI NOVA, COM VIGÊNCIA E EFICÁCIA A PARTIR DE 15.01.89, NÃO MEXEU COM OS SALÁRIOS DO PERÍODO AQUISITIVO DO MÊS EM CURSO DE JANEIRO DE 1989, MAS A PARTIR DE FEVEREIRO DE 1989. EM CONSEQUÊNCIA, OS SALÁRIOS DO MÊS DE FEVEREIRO DE 1989, QUE IRIAM SER REAJUSTADOS EM 26,05%, TAL COMO OCORREU EM DEZEMBRO E JANEIRO, NÃO SOFRERAM O REAJUSTE PREVISTO, PORQUE A LEI QUE O PREVIA FOI REVOGADA ANTES DO INÍCIO DO MÊS DO PERÍODO AQUISITIVO, PORTANTO, ANTES DE SE INICIAR A CONSTITUIÇÃO DO DIREITO AOS SALÁRIOS DO REFERIDO MÊS. E ANTES DO INÍCIO DO MÊS EM QUE DEVERIA SER APLICADO O REAJUSTE, OS SERVIDORES NÃO TINHAM QUALQUER DIREITO, AINDA QUE SUBORDINADO A TERMO OU CONDIÇÃO, PORQUE A LEI NOVA FULMINOU O PRÓPRIO DIREITO. (...)**” (ADI 726/SP, Rel. Min. **Paulo Brossard**, DJ de 11/11/94).

“Mandado de Segurança contra ato omissivo do Presidente do Supremo Tribunal, em virtude do qual ficaram privados os Impetrantes, funcionários da Secretaria da Corte,

**ADI 4013 / TO**

do reajuste de 84,32% sobre os seus vencimentos, a decorrer da aplicação da Lei n. 7.830, de 28-9-89. **Revogada esta pela Medida Provisoria n. 154, de 16-3-90 (convertida na Lei 8.030-90), antes de que se houvessem consumados os fatos idôneos a aquisição do direito ao reajuste previsto para 1-4-91, não cabe, no caso, a invocação da garantia prevista no art. 5., XXXVI, da Constituição. Pedido indeferido, por maioria”** (MS 21.216/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 28/6/91).

“(...) O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que **a lei nova não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio do servidor sob pena de ofensa ao direito adquirido. (...)**” (AI nº 762.863/MG-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 13/11/09).

“1. SERVIDOR PÚBLICO. Aposentado. Proventos. Gratificação. Incorporação segundo a lei do tempo. Supressão por norma posterior. Inadmissibilidade. Direito adquirido. Recurso extraordinário a que se negou seguimento. Agravo regimental improvido. Precedentes. **Gratificação incorporada aos proventos por força de norma vigente à época da inativação não pode ser suprimida por lei posterior. (...)**” (RE nº 538.569/AM-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 13/3/09).

“(...) 2. Esta Corte firmou o entendimento no sentido de que os proventos regulam-se pela **lei vigente à época do ato concessivo da aposentadoria**, excluindo-se, assim, do desconto na remuneração, as vantagens de caráter pessoal incorporadas pelo funcionário público, tornando-se, deste modo, plausível a tese do direito adquirido. 3. A concessão da gratificação, com a aposentadoria, deu-se com observância do princípio da boa-fé e retirá-la, a esta altura, **quando por efeito da lei estadual, está placitada pela ordem jurídico-constitucional vigente, constituiria ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Agravo regimental a que se nega provimento”**



**ADI 4013 / TO**

(RE nº 384.334/AM-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Eros Grau**, DJ de 24/06/05).

Por essas razões, uma vez que as legislações alteradoras fizeram retroagir seus efeitos a período no qual as novas fórmulas remuneratórias ainda **não haviam incidido**, apanhando a norma revogada ainda no período de **vacatio legis**, não vislumbro a presença de inconstitucionalidade por ofensa às cláusulas do direito adquirido e, por conseguinte, da irredutibilidade de vencimentos, pois ausente a incorporação de direitos ao patrimônio jurídico dos servidores abrangidos.

Ante o exposto, com a devida vênia, voto pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**DEBATE**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite?

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Pois não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Apenas, Presidente, duas ponderações. A denominada *vacatio* de quarenta e cinco dias não está imposta ao legislador. É facultativa.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Não, não, mas aqui não tem fundamento. Aqui, eu estava resumindo o meu voto. Só para esclarecer, Ministro **Marco Aurélio**.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É facultativa, considerada norma de sobredireito, porque contida na Lei de Introdução ao Código Civil.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Eu não me fundamentei da **vacatio** de quarenta e cinco dias. Eu li os dispositivos que falavam que os anexos que contivessem aumento só entrariam em vigor em 1º de janeiro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E a própria lei previu a entrada em vigor na data da publicação. Tem-se, realmente, que a eficácia financeira seria a partir de 1º de janeiro, e estamos diante de questão, no âmbito federal, ligada ao orçamento - a partir de 1º de janeiro. Mas acontece que pelo Código anterior, de 1916, e pelo atual, que repete a

**ADI 4013 / TO**

regra, o termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito. Então os servidores já tinham o direito integrado ao patrimônio. Calha o problema da irredutibilidade dos vencimentos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então nesse diapasão, Ministro, Vossa Excelência acompanha a Ministra Cármen.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, eu só gostaria de ler os dispositivos específicos dos anexos. O artigo VI da Lei nº 1855, da lei revogada. Eu leio o artigo VI: "o anexo 3 à Lei 1.534/2004 passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008". Então há um dispositivo específico que excepciona aquela cláusula geral de entrar em vigor na data de sua publicação. Então, o art. VI diz: "em relação ao anexo, passa a vigorar a partir de 1º janeiro de 2008". Da mesma maneira, o art. VII-a, em relação a um outro anexo: "passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008". E na lei revogada 1.861, de 6 de dezembro de 2007, também está lá no artigo V, p. 4 de meu voto, no início da página: "art. V - O anexo 3 da Lei nº 1.588/2005 passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008". Então, não são efeitos financeiros. É vigência mesmo.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Ministro, mas acontece que o acessório segue a sorte do principal. E o direito teria nascido não com o anexo, que simplesmente revelou valores a serem praticados, mas com a publicação da lei.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

A regra especial recepçiona a geral. A geral tem vigência imediata, mas tem uma parte da lei cuja vigência é posterior.

11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS****CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, agradeço a vista e as judiciosas ponderações do Ministro Toffoli. Mantenho o meu voto.

Apenas para lembrar, porque alguns aqui não estavam quando eu fiz a leitura e votei, que, neste caso, o que houve foi exatamente como descrito agora pelo Ministro Toffoli. Sobrevieram duas leis, as Leis nº 1.855/2007 e 1.861/2007, nas quais, expressamente - como de forma extremamente leal lembrou o Ministro Toffoli agora -, se fixou um aumento no artigo que estamos conhecendo, que é o art. 2º. A 1.855/2007 veio expressamente dando aumento, fixando o aumento; e estes aumentos, como se sabe, não vêm descritos em valores no corpo das normas, mas em anexos. Por isso mesmo, vieram essas leis conferindo aumento ao quadro de servidores do Poder Executivo e ao quadro de servidores da saúde. Já vigentes essas leis, e digo que estavam vigentes em meu voto, que estou mantendo, porque houve este aumento e a Lei nº 1.855/2007 previa: "altera a Lei nº 1.534/2004", que cuidava do quadro de servidores do Poder Executivo; dispõe sobre o plano de cargos e salários e subsídios dos servidores públicos do quadro geral do Poder Executivo. E o valor do subsídio foi fixado então no Anexo III. Isto era dezembro e, então, definiu-se: está fixado o subsídio que valerá, que vigorará a partir de 1º de janeiro. Qual é o valor desse subsídio? Está no Anexo III. O Anexo III - o art. 6º como acaba de reler, também, o Ministro Toffoli - estabeleceu:

"Art. 6º. O Anexo III à Lei 1.534/2004 passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2008, na conformidade do Anexo III a esta Lei."

Art. 7º, o subsequente:

"Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação,

**ADI 4013 / TO**

produzindo efeitos financeiros"- ou seja, o pagamento - "a partir de:

I. de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso XI do art. 2º da Lei 1.534/2004."

A Lei de Tocantins 1.861/2007, que, também, fez a mudança, veio trazendo no art. 5º:

"O Anexo III da Lei 1.588/2005" - isso aqui trata dos profissionais de saúde - "passa a vigorar a partir de 1º de janeiro [...]."

O Anexo III trata de quê? Dos valores, ou seja, vocês receberam o aumento na forma da lei - na minha interpretação, claro, que não é a do Ministro Toffoli -, mas só vão receber, só vigora este novo valor, a partir de 1º de janeiro de 2008. Então o Anexo III passa a vigorar, passa, portanto, a produzir os seus efeitos, porque isso está expresso no artigo subsequente. Art. 6º:

"Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de : [...]."

Por que produzindo? Porque o valor fixado no anexo então entraria em vigor, quer dizer, produziria esses efeitos, por isso fiz a conjugação, não apenas da vigência: ela entra em vigor, é presumivelmente válida, ou pelo menos a validade é algo questionável, mas se presume, e os efeitos financeiros estão expressos. Que estão onde? No anexo, que passam a produzir efeitos na data prevista.

Esta é a razão pela qual, Senhor Presidente, Senhores Ministros, pela qual interpretei no sentido de que a norma estava em vigor e o que tinha sido dado como aumento passou a integrar o patrimônio dos servidores. O efeito financeiro, ou seja, o pagamento, era a partir do dia 1º, mas não se poderia revogar, na minha compreensão, o que foi determinado por esta nova Lei. Aliás, da mesma forma, se manifestou tanto o Advogado-Geral da União quanto a Procuradoria-Geral da República.

Na fundamentação que apresentei, transcrevendo as leis, entendi que o art. 7º e o art. 6º - taxativos ao estabelecer que essas leis entram em

**ADI 4013 / TO**

vigor na data de sua publicação, o que se deu em 3 de dezembro de 2007, tendo sido esta Lei revogada em 19 de dezembro de 2007, com estes anexos passando a vigorar -, na minha interpretação, é que os efeitos financeiros que contém aquele anexo, realmente, só vigorariam a partir de então, senão teria que haver o pagamento retroativo. Se esse anexo não tivesse feito referência expressa a que iriam vigorar a partir de 1º de janeiro, teria efeito retroativo, teria que pagar em 1º de janeiro, porém com efeitos a partir da vigência da lei que é expressa: "Essa lei entra em vigor na data de sua publicação". Quando? Em 3 de dezembro, e não 1º de janeiro.

Então, por essa razão, Senhor Presidente - não vou voltar a fazer a leitura integral do meu voto - é que tratei de vigência de lei e efeitos financeiro decorrentes do que nele disposto. A prática legislativa, que faz exatamente isso, confere o aumento e deixa os valores, que vão ser pagos e quando vão ser pagos, em anexos, até porque se referem a quadros diferentes. Citei que não era caso mera expectativa de direito, neste caso. E citei a lição de Pontes de Miranda:

"(...) Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fático, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os elementos do suporte fático: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fático ainda não há" (MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285/291).

Afirmar:

"...a norma que conferiu aumentos dos valores remuneratórios, não se há falar em expectativa, mas em direito que já não poderia vir a ser reduzido pelo legislador, como se deu."

Porque, na verdade, a nova lei que revoga a anterior, ela muda a anterior, se a anterior não era inválida. Ela revogou algo que já tinha sido

**ADI 4013 / TO**

concedido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Implica decesso na remuneração do servidor.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - E por essa razão é que, neste caso, o aumento remuneratório concedido - e que na minha compreensão já tinha sido integrado ao patrimônio como direito, e não como valor financeiro - tinha o mês de janeiro de 2008, 1º de janeiro, como prazo inicial para produção de efeitos financeiros, para vigorarem os efeitos financeiros, porque a lei estava em vigor. É claro, como o anexo trata é desses efeitos financeiros, ele só poderia vigorar, como disse, a partir de 1º de janeiro, se não, em janeiro, o Estado de Tocantins teria que pagar os valores retroativos.

Essa razão pela qual, entendendo as ponderações todas e a vista do Ministro Dias Toffoli, mantenho o meu voto, Senhor Presidente, por manter o entendimento de que, neste caso, haveria, quanto ao artigo 2º das duas leis, a inconstitucionalidade. E me coloco à disposição para novos esclarecimentos.

11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, eu não tive o prazer de ter acompanhado o voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, mas penso ter sido capaz de captar quais são as questões que estão aqui em discussão. E as duas envolvem complexidades conceituais da Teoria Geral do Direito. A primeira, já apontada pelo Ministro Dias Toffoli, cujo voto eu ouvi com interesse é esta questão dos três planos em que se devem apreciar os atos jurídicos, em geral, inclusive as leis, da existência, validade e da eficácia. E eu concordo com Sua Excelência, com a doutrina do Professor Marcos Bernardes de Melo, que é seguidor do Professor Pontes de Miranda, que esses são mesmo os três planos que devem ser considerados.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Em obra teórica de Vossa Excelência, em relação à Constituição, Vossa Excelência acrescentou a efetividade constitucional.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Acrescentei. A questão, aqui, é saber se nós vamos considerar, como o marco aquisitivo do Direito, o início da vigência ou se vamos considerar, como marco aquisitivo do Direito, a efetiva produção de efeitos por essa norma. Pelo que eu bem entendi dos debates orais, a lei foi publicada em dezembro para...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - 3 de dezembro.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - ...produzir efeitos...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Não, a lei entrou em vigor...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu entendi. Mas os efeitos só se produziram ....

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - É. Só os



**ADI 4013 / TO**

efeitos financeiros, que são os do anexo III, é que seriam produzidos a partir ...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - O aumento só se concretizaria...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Eu entendo que a própria vigência dela...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Pagaria e seria cobrado a partir ...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

O que eu tenho no ano de 2007, dentro dos planos, eu tenho a existência. Ela existe.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Isso.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas ela só terá vigência, no que diz respeito aos anexos - por isso eu li os dispositivos que tratam da vigência específica dos anexos e não a cláusula geral -, a partir de 1º de janeiro. Então, eu coloco no ano de 2007 apenas a existência. E eu entendo que a validade e a eficácia estão colocados no ano de 2008.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu entendo. Portanto, eu equipararia...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Então, Vossa Excelência me permite?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Com maior prazer.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Só para esclarecimento. Para mim, tal como dito pelo Ministro Toffoli, ela existe, a lei entrou em vigor, a produção de efeitos financeiros é que se daria a partir de 1º de janeiro, porque, lendo os dispositivos, tal como foi feito pelo Ministro - e vou pedir desculpas por repetir -, o anexo III passa a vigorar. Então, eles não estavam em vigor. Aqueles valores não estavam em vigor, e não estavam mesmo, porque, para cada cargo que recebeu o aumento do subsídio, nessa mudança, passou a vigorar mesmo a partir do dia 1º de janeiro.

**ADI 4013 / TO**

Agora, a minha interpretação foi nesse sentido, Ministro Barroso, porque o art. 7º da Lei nº 8.055 e o art. 6º da Lei nº 8.161 dizem: Essa lei entra em vigor na data de sua publicação produzindo efeitos jurídicos a partir de 1º... Então, não foi: "Essa lei entra em vigor na data de sua publicação". Este anexo entra em vigor... Se eu leio o conjunto das normas, eu tenho a indicação do próprio legislador que o que era remuneração variada se transformou em subsídio e o subsídio será de tanto para essas categorias. E o valor correspondente a cada cargo está no anexo III. Este anexo III passará em vigor e os efeitos se produzem, e como há, é expresso, produzirão seus efeitos, eu não entendi que o anexo não estava em vigor. Por isso eu concordo inteiramente com a existência, validade presumida, porque estamos questionando. Mas, enfim, pelo menos quanto, aqui, os dois dados, os atributos da norma, existência e eficácia, é que nós estamos a discutir.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Perfeito.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) -  
Agradeço a Vossa Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Não, um prazer. Agregou valor ao meu próprio raciocínio.

Portanto, nós temos a existência, que podemos, ou não, equiparar, mas não é relevante, aqui, a vigência. Mas a lei passou a vigor em dezembro. Eu não teria dúvida de afirmar isso. A validade, observou a Ministra Cármen Lúcia, diz respeito à conformidade da lei com a Constituição e com o ordenamento. Eu também acho que isso não está em questão. E, aí, nós chegamos à eficácia, que é a aptidão para produzir os efeitos.

A questão, aqui, Presidente, que eu acho que ajuda a desvendar a matéria, é saber se se deve considerar que o direito se adquiriu no momento do início da vigência ou no momento do início da eficácia. Porque a eficácia só se daria a partir de 1º de janeiro. Eu, e aqui é uma opção, vou considerar - e pedindo todas as vênias à eminente Relatora - na linha do Ministro Toffoli, que os efeitos se produziram a partir de 1º de janeiro. Portanto, acho que não houve direito adquirido antes do início

**ADI 4013 / TO**

da eficácia da lei. E explico um pouco, ainda nesse plano teórico, mas, aqui, muito concreto - e lembrando a lição do nosso queridíssimo mestre José Carlos Barbosa Moreira, que dizia que, na vida, nada é mais prático do que uma boa teoria -, aqui, há distinção, que eu acho que existe, entre expectativa de direito, direito adquirido e direito consumado. A expectativa de direito é aquela situação em que o fato aquisitivo do direito ainda não completou o seu ciclo e, conseqüentemente, o direito ainda não existe. O direito adquirido é aquela situação em que o fato aquisitivo do direito já completou o seu ciclo, mas o direito ainda não foi exercido. E o direito consumado é quando o fato aquisitivo já completou o seu ciclo e o direito já foi exercido. No caso aqui, o direito seria consumado se eles já tivessem recebido esse aumento, o que não aconteceu. Portanto, ou estamos na primeira situação da expectativa ou estamos na segunda - penso que estamos na segunda. E devo dizer, Ministra Cármen Lúcia - isso eu considero importante -, é que a minha motivação a fazer esta opção é porque estamos diante de uma daquelas situações de final de governo, na qual o governo que saía aplicou um aumento de 25% aos servidores públicos; 25% para o sucessor pagar. Isso me chamou particular atenção. E, se não houvesse esta discussão em questão, eu talvez tivesse me valido aqui de uma teoria do saudoso professor Caio Tácito, em que ele discutia o desvio de finalidade aplicado ao ato legislativo, que é precisamente quando um agente público eletivo que está saindo deixa um testamento penoso para aquele que está entrando. E, aqui, ao que me parece, deu-se conta de que dar um aumento dessa expressão de 25% não era uma política pública adequada. E revogou-se, então, este aumento antes que ele tivesse se implementado.

De modo, Presidente, pedindo todas as vênias à eminente Ministra Cármen Lúcia, e até lamentando não ter podido participar do início do julgamento - eu ainda não integrava o tribunal -, que estou considerando que o marco o qual eu teria por aquisitivo do direito era a eficácia, a efetiva produção de efeitos, e não o início de vigência da lei. O início de vigência foi em dezembro, mas a eficácia foi em janeiro. Portanto, a lei foi revogada antes de ter produzido os seus efeitos e, conseqüentemente, não

**ADI 4013 / TO**

gerou direito adquirido.

De novo e ressaltando antes de concluir, esta minha opção, feita um pouco **ad hoc** nos debates, é decisivamente influenciada por considerar que este aumento de 25%, no último mês de governo, para o sucessor pagar, era uma espécie de testamento político e que, talvez, se não houvesse esta questão, eu o discutisse sob o prisma do desvio de finalidade legislativo.

Dito tudo isso, Presidente, porque acho que não era possível escaparmos dessa discussão, devo observar que a lei impugnada já foi revogada. Não é a mesma situação - enfim, em parte, é - da hipótese que Vossa Excelência relatou ao início dos trabalhos. Verifiquei, pelo sítio da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins, que estas leis foram revogadas, respectivamente, pelas leis 2.669/12 e 2.670/12. Pela jurisprudência tradicional do Supremo, a ação ficaria prejudicada.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Ministro, se Vossa Excelência me permite, é porque isso constou do meu relatório.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Porém, neste caso específico, há precedentes igualmente do Supremo no sentido de que não se deve furtar da apreciação da matéria - acho que é um precedente do Ministro Gilmar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - É. Eu citei.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Cita.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - No relatório, como bem disse Vossa Excelência, foi em 2010, consta do item 8.

"(...) Relato que, em 26.5.2010, peticionou o Estado de Tocantins dando notícia da superveniência das leis estaduais n. 2.163/2009 e 2.164/2009, que teriam tido 'por objetivo restabelecer o reajuste remuneratório de 25% aos servidores públicos estaduais'. "Tais leis, assevera o Estado, teriam feito 'com que os possíveis efeitos financeiros advindos do julgamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade ficassem prejudicados, eis que já reintegrados ao

**ADI 4013 / TO**

patrimônio jurídico dos servidores'. (...)”

Na verdade, essas leis revogaram para voltar ao que estava antes; para voltar àquela situação. E, então, eu cito, exatamente:

"Analisados os documentos, verifiquei que o caso era mesmo, tal como requerido pelo Estado, do prosseguimento regular do feito, porque o art. 1º da Lei n. 2.163, de 20 de outubro de 2009, “autoriza (o Poder Executivo) a proceder à resolução definitiva e integral...”

Mais que isso, Ministro, para entrar em vigor essa lei e os servidores poderem dela se valer, aqueles 25% que nós estamos discutindo e que de todo jeito já veio outra lei e deu, estabeleceu-se no art. 4º daquela lei o seguinte:

"Art. 4º O servidor interessado no recebimento das vantagens consignadas nesta Lei deverá habilitar-se no Mandado de Segurança movido pelo Sindicato dos Servidores Públicos no Estado do Tocantins – SISEPE, autos n. 3713/2008, em curso no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, seja por intermédio do sindicato, ou pela constituição de advogado autônomo.

Parágrafo único. O servidor deverá assinar termo de adesão às regras desta Lei e de renúncia a quaisquer demandas judiciais que visem apurar indenização relativa aos valores e percentuais relacionados, objeto da ação de que trata o art. 1 desta Lei."

Ou seja, vieram essas leis, revogaram as anteriores que tinham revogado a anterior, e muitos servidores tinham entrado em juízo, com mandado de segurança, essas leis vieram e disseram assim: Vocês assinem termo, abrindo mão daquilo que vocês considerem direito e de discussão, que aplica-se aos senhores essa lei.

Então, por isso, citei a nossa jurisprudência de que não havia prejuízo. Primeiro, porque, se eles tivessem direito, teriam que pagar; segundo, porque essa lei, se é uma lei geral, teria, evidentemente, o Estado, que pagar. Pelo sim, pelo não, se não tivessem direito, isso passaria a valer e poderia prejudicar aqueles mandados de segurança,

**ADI 4013 / TO**

mas não o contrário. E, como tinha essa norma, realmente a jurisprudência do Supremo é no sentido do prosseguimento.

Apenas para dar notícia e lembrar que, no Relatório, isso constou, e que nós, então, continuamos com essa ação e não declaramos prejudicada exatamente em razão dessas circunstâncias todas.

Mas agradeço mais uma vez a lembrança do Ministro Barroso, que assim me deu a oportunidade de reavivar o que tinha relatado e que, claro, com passar do tempo, não tinha vindo à baila.

E queria, apenas, Presidente, se Vossa Excelência me permite, lembrar, Ministro Barroso, que essas duas leis, que estão sendo questionadas, são de 2007, não era final de governo, porque a eleição foi, posteriormente, em 2010 - 2007 era um período regular, porque isso aqui é quadro de servidores estaduais, era final de ano, final de período anual, mas não era final do mandato. Essas leis entrariam em vigor em 2008. Porém, 2008 seria, de todo jeito, eleição municipal, e não estadual, e era em 2008 - essas leis são de 2007 -, então não era final de mandato, era período regular, entretanto, agradeço as ponderações do Ministro.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Portanto, Presidente, concluindo meu voto. É no sentido de aderir à conclusão do Ministro Dias Toffoli, com uma ou outra divergência de fundamentação, divergindo da eminente Relatora.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência, então, conhece em parte. Na parte conhecida, julga improcedente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Julgo improcedente; exatamente.

11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, na parte conclusiva, também eu vou pedir vênua à eminente Relatora para acompanhar a divergência, embora por fundamentos um pouco diferentes.

No meu entender, aqui não se trata de saber se a lei existiu, se era válida ou se era vigente. Eu penso que a lei existiu, não há dúvida, a lei é válida, e a lei estava vigente, quando foi revogada.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - O meu fundamento foi de eficácia. Existência e vigência estamos de acordo.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - E até, para certos efeitos, eficácia.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas o efeito do aumento não tinha se produzido.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Pelo menos a eficácia de começar a contar o período de *vacatio* ela tinha, alguma eficácia ela tinha. Mas, enfim, eu penso que esses detalhes não são importantes.

A meu ver, aqui a questão deve ser examinada do ponto de vista da cláusula constitucional que limita o poder do legislador. O poder do legislador está limitado à observância do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.

A pergunta que no meu entender se deve fazer é se a lei que revogou ofendeu direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada. Coisa julgada ou ato jurídico perfeito, não há notícia que tenho havido. A questão, aqui, é saber se havia, em dezembro, na data da revogação da lei, algum direito adquirido a um aumento que foi prometido para existir a

**ADI 4013 / TO**

partir de janeiro. Ou seja, os vencimentos de dezembro não estavam aumentados. Por isso é preciso saber se houve ofensa, ou não, ao direito adquirido. Essa é a questão.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Essa é a minha tese. A minha tese é: Não produziu esse efeito e não houve a aquisição do direito.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Deixe-me ir um pouquinho mais adiante.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu também estou em dúvida, por isso estou querendo discutir.

O artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil tem a regra, que é conhecida, do § 2º, que diz o seguinte:

"Art. 6º .....

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem."

Quer dizer, essa é a questão que precisamos enfrentar. E o próprio Código, depois, predefine também o que é termo para esse fim. Isso significa que o direito adquirido não é aquele efetivamente incorporado ao patrimônio.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - É o direito consumado.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Isso. Então, essa é a questão. É claro que há todos esses embaraços, inclusive agora tornados



**ADI 4013 / TO**

mais complexos com a informação de que uma nova lei teria resgatado, reprimado a cláusula anterior.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Ministro Gilmar, só para contribuir com o debate. Esse dado concreto trazido pela Ministra Cármen é importante. Quer dizer, ocorreu desistência de ações, em razão de promessa legal de sanar determinadas situações.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Quem renunciasse ao seu direito.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Isso é importante, porque tem uma conotação também de direito adquirido.

Em segundo lugar, Vossa Excelência, então, destacou: "Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo". Pois bem, o artigo 131 do Código Civil, ao tratar do termo, diz assim: *Art. 131. O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito.*

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** *Precisamente, ainda mais se se tiver presente o que dispõe o art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, pois, como se sabe, o termo inicial atua como causa meramente suspensiva do exercício, mas não da aquisição do direito (CC/1916, art. 123; CC/2002, art. 131).*

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Artigo 123 do Código Civil anterior.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Exatamente.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - E ele, Ministro, leva a um outro que também trouxe em meu voto: a ser assim,

**ADI 4013 / TO**

como entendi, haveria uma segunda inconstitucionalidade praticada, porque teria havido uma redução.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** As normas legais ora impugnadas, **além** de haverem transgredido a integridade da cláusula **asseguradora** do direito adquirido, **também implicaram** ofensa à garantia da irredutibilidade dos valores remuneratórios dos agentes públicos estaduais.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Curiosamente, como Procuradora de Estado de Minas Gerais aqui neste Tribunal, lembro-me de ter trazido uma causa destas e a jurisprudência era assentada neste sentido, tanto que um dos Ministros, no seu voto - e não citei porque tinha atuado como advogada, claro -, afirmava que isso seria uma expropriação, nem uma desapropriação, mas entregou-se alguma coisa, diz que se vai começar a gozar em tal tempo, depois se retira e o servidor nada pode fazer.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** O Plenário do Supremo Tribunal Federal, *em conhecido precedente (RE 298.694/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE)*, **proclamou** que a irredutibilidade de vencimentos **configura** “*modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido*”.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Se o período relativo ao interregno entre a lei e a vigência fosse obrigatório, de quarenta e cinco dias, seria inconstitucional a previsão de vigência na data da publicação. Mas não é peremptório, segundo o artigo primeiro da Lei de Introdução ao Código Civil.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Eu gostaria de continuar. Estava recém começando meu voto, gostaria até de registrar que gostei muito das manifestações. Elas me ajudam a colocar algumas

**ADI 4013 / TO**

questões.

Eu vou seguir um roteiro que eu adotei num voto já bastante antigo, numa situação semelhante e ia justamente começar pelo apontamento feito pelo Ministro Gilmar sobre o conceito de direito adquirido na Lei de Introdução.

A Lei de Introdução diz assim:

"Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo ou condição preestabelecida, inalterável a arbítrio de outrem". Duas são as situações previstas no dispositivo. A primeira – a que considera direito adquirido aquele que pode ser exercido – estabelece nítida distinção entre aquisição e exercício do direito: considera-se adquirido o direito quando apto a ser exercido, ainda que não tenha havido, efetivamente, o seu exercício. A segunda parte do dispositivo trata dos direitos cujo exercício está condicionado. Não se confundem tais direitos com as chamadas expectativas de direito. Os direitos condicionados, ou expectativos, são direitos existentes, estando condicionado, ou expectante, apenas o seu exercício. Diferentemente é o que ocorre com as chamadas expectativas de direito, situações em que não há direito algum, já que ainda pendentes ("em expectativa") de configuração os próprios requisitos básicos para sua existência."

Eu gostaria de chamar a atenção porque o Supremo tem precedentes em caso praticamente semelhante a esse, em que se discutia se havia ou não direito adquirido. O caso mais antigo que o Supremo tem nesse sentido é o famoso caso dos 84, 26%.

O Supremo, quando julgou a Lei nº 8.030/90 - essa lei era a conversão da Medida Provisória nº 154/90. Essa lei revogou, quando já concluído o trimestre de apuração da correção monetária a ser aplicada, o artigo 1º da Lei nº 7.830/89, que assegurava, aos vencimentos dos servidores públicos, reajustamentos trimestrais "em percentual igual à variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), verificada nos três meses anteriores".

**ADI 4013 / TO**

Essa situação é praticamente idêntica. Havia uma lei fazendo uma promessa futura de aumento baseado no índice de correção monetária anterior. Esse período de apuração da correção monetária até já havia se esgotado. Nesse meio tempo, veio uma nova lei revogando esse aumento futuro e a questão veio para o Supremo. Veio para o Supremo uma situação absolutamente semelhante no Mandato de Segurança nº 21.216. E o que o Supremo disse naquela oportunidade? A linha de fundamentação foi a da inexistência de direito adquirido a esse aumento futuro.

É o que se pode constatar dos seguintes excertos de voto. Vou citar alguns votos:

"A revogação precedeu a própria aquisição e não somente o exercício do direito. Para a aquisição do direito, ou seja, para o ingresso deste no patrimônio do pretense titular, seria mister que, antes da revogação, se houvessem reunido e consumado todos os elementos isto é, os fatos idôneos à aquisição do direito à produção."

Isso foi o que disse o Ministro Gallotti.

O Ministro Celso disse o seguinte:

"O momento aquisitivo do direito vindicado - não fosse a intercorrente alteração legislativa - ter-se-ia consumado com a conjugação destes dois elementos essenciais já referidos: a ocorrência da variação nominal do IPC e a efetiva prestação laboral, no mês de abril/90. Antes disso, a situação jurídica estava 'em processo de constituição' caracterizando mera expectativa de direito (...) não oponível ao Estado e que não pode ser invocada para inibir-lhe o desempenho de suas típicas funções jurídico-institucionais: a função de legislar".

Eu, com todo o respeito, Ministro Celso, penso que esse é também o caso agora examinado.

Outro voto. O do Ministro Célio Borja:

"Não se adquire o direito a índice, não se adquire o direito a moeda, não se adquire o direito a reajustamento; adquire-se o direito ao salário **pro labore facto** no mês de competência".

Voto do Ministro Moreira Alves:

**ADI 4013 / TO**

"Não há direito adquirido. Para que este surja é necessário que, no mundo real, ocorra o fato complexo previsto abstratamente na norma jurídica como causa de nascimento do direito subjetivo de modo integral".

Em outras palavras, o Supremo só considerou adquirido o direito quando se conjuga a existência de uma norma como um suporte fático de incidência. É isso que diz Pontes de Miranda. Não se adquire o direito antes da existência do suporte fático. Quando é que se adquiriria esse direito a aumento de vencimento em janeiro? Quando houvesse prestação de serviço em janeiro. Antes disso havia uma promessa de vencimento, que faz parte do estatuto, faz parte de um regime estatutário. Havia um regime estatutário prevendo um aumento futuro. É o caso típico desse precedente do Supremo dos 84%.

Gostaria, para concluir, citar outros exemplos de jurisprudência do Supremo no mesmo sentido, ou seja, de que o direito se adquire quando há a consumação do suporte fático. Antes disso, existe apenas uma instituição, uma promessa, na lei, de um aumento futuro. Mas esse é o estatuto. Não há direito à manutenção do estatuto.

"Não existe, portanto, direito adquirido a manter inalterado determinado regime jurídico, e quanto a isso, como se viu, há absoluta harmonia na jurisprudência."

Confira-se, nesse sentido, alguns outros exemplos retirados da jurisprudência do Supremo, antigos. Eu estou citando casos antigos.

Direito à aposentaria regula-se pela lei vigente no tempo que foram implementados todos os requisitos necessários, o suporte fático da aposentadoria. Está na súmula 359.

"Não há direito adquirido a determinado regime jurídico de servidor público. O servidor pode adquirir direito a permanecer no serviço, mas não adquirirá nunca direito ao exercício na mesma função, no mesmo lugar, nas mesmas condições."

Disse o Supremo num outro precedente:

**ADI 4013 / TO**

"Enquanto não completado integralmente o período aquisitivo correspondente, não há direito adquirido à licença-prêmio ou à sua conversão em dinheiro, nada impedindo que o legislador modifique ou mesmo extinga tais vantagens."

Outro precedente:

"Não há direito adquirido a vantagem prevista em lei enquanto não implementada a condição temporal que a autorizaria."

Em outras palavras, no meu entender, a questão resolve-se da seguinte maneira: o direito adquirido supõe a ocorrência do elemento fático componente do fato gerador. Enquanto não houver fato gerador, não podemos falar em direito; nós podemos falar em expectativa de direito, nós podemos em existência de um regime jurídico, mas nós não podemos falar em direito subjetivo.

É por isso que o Supremo Tribunal Federal admite, - com todo o respeito, essa é uma jurisprudência, no meu entender, consolidada -, que se modifique lei enquanto não implementados os fatos, o suporte fático necessário para a incidência de uma norma. Isso significa que o legislador pode mudar para o futuro, sem prejudicar direitos adquiridos. E aqui ele mudou para o futuro. Em dezembro, ele mudou o regime jurídico que vigoraria a partir de janeiro. Não se pode impedir o legislador de mudar para o futuro. Isso contrariaria toda a orientação jurisprudencial, antiquíssima do Supremo, que não assegura direito à manutenção de regime jurídico.

Portanto, com todas as vênias, vou divergir por essas razões, porque não houve ofensa a direito adquirido algum, porque o direito não nasceu, não existiu. Aqui não se trata de saber se o exercício está sujeito a termo, como fala a Lei de Introdução. A Lei de Introdução, quando fala em termo, fala do exercício do direito, mas ela supõe a existência de um direito a ser exercido. Aqui o direito não nasceu, não há direito subjetivo.

De modo que vou pedir vênias para acompanhar a divergência.

11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu fiquei muito impressionado com o voto-vista, com o pronunciamento do Ministro Barroso e agora com o Ministro Teori e, quando mais não fossem, enfim, essas filigranas todas da Lei de Introdução ao Código Civil, toda essa discussão interessantíssima em torno da Teoria Geral do Direito, eu diria que eu acompanharia, com todas as vênias, o eminente Ministro Dias Toffoli por uma razão até enunciada pelo eminente Ministro Barroso de que aqui nós estamos - estou impressionado com isso -, nós estamos claramente, a meu ver, pelo menos, diante de um desvio de finalidade legislativa. O que ocorreu aqui? Ocorreu que um Chefe do Executivo, que está saindo, quis deixar uma carga, quase que insuportável, do ponto de vista orçamentário, de aumento do funcionalismo para seu sucessor.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Presidente, não havia essa hipótese de saída. Era 2007, meio de um mandato, segundo ano de um mandato.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Bom, então, não compreendi bem.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Isso não elide, necessariamente, o desvio; mas, se for assim, *tollitur quaestio*, o assunto está resolvido, porque não há direito adquirido pois a norma, que daria ensejo ao direito adquirido, é inconstitucional. Quer dizer, aí...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Aí é outra coisa.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu não estou enxergando a esse ponto. Eu entendi que havia realmente esse desvio de direito.

**ADI 4013 / TO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu também tinha entendido assim e a Ministra fez o cálculo que era uma eleição municipal e não estadual.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então, agora, retiro...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Era 2007. A eleição, se houvesse, era municipal no ano subsequente, 2008.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu retiro esse argumento, mas, de qualquer maneira, eu também entendo que uma lei posterior pode revogar o aumento concedido a termo porque, a meu ver, o direito ainda não se incorporou no patrimônio dos servidores, com todo o respeito. Portanto, acompanho a divergência. Acho que a discussão foi interessantíssima. Eu conheço em parte da ação e, na parte conhecida, julgo-a improcedente, acompanhando a divergência aberta pelo Ministro Dias Toffoli.



11/02/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**A D I A M E N T O**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, em face do horário e considerando que Vossa Excelência tem que viajar, não seria o caso de apenas adiarmos para a próxima sessão, que faltam ainda quatro votos, a discussão é densa...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não. Eu acho que sim.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - É vigorosa e, neste caso, é importante porque estamos marcando posição, talvez conviesse.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É verdade.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Claro que o substituiria com todo gosto, mas digo isso porque ainda há quatro votos a serem dados, e quanto mais todos estiverem presentes...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Fica a esperança quanto ao seu voto, favorável aos servidores.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então, eu suspendo o julgamento até a próxima sessão. Dou por encerrada essa sessão, agradecendo a presença de todos.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Vossa Excelência votou no sentido de acompanhar o ministro Barroso?

**ADI 4013 / TO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Fica constando, por enquanto, minha adesão à divergência.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013**

PROCED. : TOCANTINS

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE - PV

ADV.(A/S) : JUVENAL KLAYBER COELHO E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

**Decisão:** Após o voto da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgava procedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausente o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Falou pelo requerido, Governador do Estado, o Dr. Fernando Pessoa da Silveira Mello. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 09.06.2010.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgava improcedente a ação direta, no que foi acompanhado pelos Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski (Presidente), o julgamento foi suspenso. Plenário, 11.02.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

**20/05/2015**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, pedindo vênias à divergência, acompanho o voto da Ministra Relatora. Eu conheço parcialmente da ação e, na parte conhecida, julgo-a procedente.

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, a ministra Cármen Lúcia reconhece o direito à irredutibilidade. Não é isso?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - O que se tem aqui, Ministro, é o seguinte: houve duas leis do Estado do Tocantins que estabeleceram aumentos, modificando outros antes concedidos. Nos anexos - essa foi a divergência que se estabeleceu entre as posições assentadas - se afirmava que os efeitos financeiros vigorariam a partir de 1º de janeiro do ano subsequente. Então, minha interpretação é que uma vez que a lei entrou em vigor, determinou o aumento, esse aumento foi fixado para prevalecer a partir do dia 1º de janeiro do ano subsequente, integrando o patrimônio do servidor.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

CANCELADO.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Essa é a divergência pela qual, no meu caso, concluo pela procedência da ação.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

CANCELADO.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Não, quanto à vigência da lei, estamos de acordo. Nossa divergência é sobre a integração do aumento ao patrimônio.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

CANCELADO.

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro Gilmar Mendes, Vossa Excelência me permitiria – apenas porque terei de me ausentar agora – adiantar o meu convencimento sobre a matéria? É um caso emblemático quanto à tentativa de consertar o Brasil, com "c" e com "s", retroativamente. Está em jogo a aplicação da lei no tempo, e sabemos que entra em vigor imediatamente, gerando efeitos.

Se formos ao Código Civil, vamos constatar que o termo – e se teria, quanto a ato normativo, a eficácia financeira, um verdadeiro termo – não obstaculiza a aquisição do direito, mas apenas o exercício. Por isso, com a devida vênia da divergência, acompanho a Relatora.

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, pela ordem. É porque eu tinha anotação de que já havia votado, por isso eu estava afirmando que acompanhava. A Relatora foi a Ministra Cármen?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Sim.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência está acompanhando a Ministra Cármen Lúcia?

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Eu votei pela procedência. Vossa Excelência votou pela procedência?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Procedência.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Está bem.

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente, me perdoe. Pensei que o caso seria muito tranquilo, então só vou fundamentar o meu voto, se Vossa Excelência me permitir, de uma forma muito breve dizendo que eu distingo os planos da existência, validade e eficácia dos atos jurídicos, como todos fazemos. Digo que vigência e eficácia são conceitos distintos, embora conexos, entendo que vigência é a qualidade do preceito normativo concernente ao tempo de atuação e eficácia é a qualidade do preceito normativo vigente, ou se não mais vigente, em algum momento o foi. Então, essa eficácia de produzir efeitos jurídicos concretos.

E digo, que se de vigência se tratasse aqui a revogação na *vacatio legis* eu acompanharia a divergência. Mas entendo, tal como a Relatora, que a lei entrou em vigor no momento de sua publicação, com os seus anexos, que a eficácia estava sujeita a um termo inicial que não inibe a aquisição do direito, nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas Brasileiras.

Acompanho, por isso, o voto da Relatora. Portanto, conheço parcialmente da ação e, na parte conhecida, julgo-a procedente.



20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Peço **vênia**, Senhor Presidente, **para acompanhar, integralmente, o voto** da eminente Relatora, **julgando procedente, em consequência, a presente ação** direta de inconstitucionalidade.

**É o meu voto.**

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

### **SUSPENSÃO DE JULGAMENTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então nós estamos diante de um impasse, porque houve empate.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA)** - Aí não se conseguiu a declaração de inconstitucionalidade porque foram cinco votos no sentido da procedência e cinco no sentido da improcedência.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - A menos que nós aguardemos o Ministro Fachin.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Aguardamos o Ministro **Fachin**. Eu penso que é o mais adequado. Já está, inclusive, aprovado. O decreto publicado.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É, porque nós temos cinco votos num sentido e cinco voto em outro sentido.

Ministra Cármen, Vossa Excelência votou pelo conhecimento em parte e pela procedência na parte conhecida, no que foi acompanhada pela Ministra Rosa Weber, pelo Ministro Luiz Fux, pelo Ministro Marco Aurélio e pelo Ministro Celso de Mello. E o Ministro Dias Toffoli, que abriu a divergência, conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgou improcedente a ação. E o seu voto foi acompanhado pelo Ministro Roberto Barroso, pelo Ministro Teori Zavascki, por este Presidente e pelo Ministro Gilmar Mendes.

Então nós temos um empate de cinco a cinco, fica suspenso o julgamento até a posse e a participação futura do Ministro Fachin, que já foi aprovado, agora, pelo Senado Federal, e aguarda a nomeação formal pela Presidente da República e a posse subsequente.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013**

PROCED. : TOCANTINS

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE - PV

ADV.(A/S) : JUVENAL KLAYBER COELHO E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

**Decisão:** Após o voto da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgava procedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausente o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Falou pelo requerido, Governador do Estado, o Dr. Fernando Pessoa da Silveira Mello. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 09.06.2010.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgava improcedente a ação direta, no que foi acompanhado pelos Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski (Presidente), o julgamento foi suspenso. Plenário, 11.02.2015.

**Decisão:** Após os votos da Ministra Rosa Weber e dos Ministros Luiz Fux, Marco Aurélio e Celso de Mello, conhecendo em parte do pedido e, na parte conhecida, julgar procedente a ação direta, e o voto do Ministro Gilmar Mendes, conhecendo em parte do pedido e, na parte conhecida, julgar improcedente a ação direta, o julgamento foi suspenso para colher o voto de desempate do ministro a ser empossado. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 20.05.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS****VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Adoto o bem lançado relatório proferido pela Ministra Cármen Lúcia.

Apenas para explicitar os fundamentos deste voto, rememoro tratar-se, *in casu*, de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Verde em face das Leis 1.866 e 1.868, ambas publicadas em 19 de dezembro de 2007, pelo Estado do Tocantins.

As leis impugnadas alteraram, respectivamente, as Leis 1.534/04 e 1.588/05, que tratam da remuneração de servidores do Estado. A inconstitucionalidade, segundo aduz o requerente, estaria no fato de que as alterações promovidas violaram o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos, porquanto, por meio das Leis 1.855 e 1.861, publicadas, respectivamente, em 3 e 6 de dezembro de 2007, havia sido garantido aumento salarial aos servidores.

A Ministra Relatora conheceu em parte da ação. Ante a deficiência de fundamentação, deixou de analisar a alegação de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 1.868/07, relativamente à redução do percentual de indenização por insalubridade. Deixou, outrossim, de examinar a alegação da inconstitucionalidade *in totum* de ambos os diplomas impugnados, tendo em vista terem sido genéricas as alegações de inconstitucionalidade de seus dispositivos. O conhecimento da ação restringiu-se, portanto, ao art. 2º da Lei 1.866/07 e ao art. 2º da Lei 1.868/07. Os demais integrantes desta Corte acompanharam a Relatora na preliminar de conhecimento.

No mérito, a Ministra Cármen Lúcia julgou procedente à ação. Consignou que os efeitos financeiros das Leis 1.855/07 e 1.861/07 inciar-se-iam apenas em 1º de janeiro de 2008, mas a vigência, marco inicial da aquisição do direito, já garantiria aos servidores a futura percepção da remuneração no novo patamar. Acompanharam a Relatora a Ministra Rosa Weber e os Ministros Luiz Fux, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Inaugurando a divergência, o Ministro Dias Toffoli julgou a ação

**ADI 4013 / TO**

improcedente. Aduziu, em síntese, que as Leis 1.855/07 e 1.861/07 expressamente postergam a vigência das alterações nos padrões remuneratórios a janeiro de 2008, razão pela qual, excluída do plano de validade, a norma não poderia outorgar direitos aos servidores. Acompanharam Sua Excelência os Ministros Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes.

O julgamento foi, então, suspenso para colher o voto de desempate.

É, em síntese, o que tinha a lembrar.

Acompanho a maioria já formada pela conhecimento parcial da ação, nos termos do voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia.

No mérito, pedindo vênias à divergência, acompanho a e. Ministra Relatora. Consigno, inicialmente, que a controvérsia posta nos autos refere-se à interpretação do dispositivo constante dos arts. 6º e 7º da Lei 1.855 e dos arts. 5º e 6º da Lei 1.861, ambas do ano de 2007. Os dispositivos têm o seguinte teor:

“Lei 1.855, de 30 de novembro de 2007

(...)

Art. 6º O Anexo III à Lei 1.534/2004 passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2008, na conformidade do Anexo III a esta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:

I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso XI do art. 2º da Lei 1.534/2004;

II - de 1º de março de 2008, quanto ao disposto nos arts. 9º e 10 da Lei 1.534/2004;

III - da publicação para os demais dispositivos.”

(...)

“Lei 1.861, de 6 de dezembro de 2007

(...)

Art. 5º

O Anexo III da Lei 1.588/2005 passa a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008 na conformidade do Anexo III a esta Lei.

**ADI 4013 / TO**

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir:

I - de 1º de janeiro de 2008, quanto ao disposto no inciso VI do art. 2o e no art. 15 da Lei 1.588/2005;

II - do primeiro dia do mês subsequente ao da publicação, quanto ao disposto nos arts. 19-A, 19-B, 19-C, 19-D e 19-E.”

Nos termos do voto da e. Relatora essas disposições configurariam verdadeiro direito adquirido, razão pela qual as Leis 1.866, de 19 de dezembro de 2007, e 1.868, também de 19 de dezembro de 2007, ao cancelarem os aumentos concedidos, violaram o princípio da irredutibilidade dos vencimentos. Aduziu a e. Ministra Cármen Lúcia:

“Estabelecendo as normas questionadas o aumento dos subsídios dos servidores com a entrada em vigor pela publicação das Leis tocantinenses ns. 1.855/2007 e n. 1.861/2007, como salientou o Advogado-Geral da União Substituto, *a melhoria estipendial concedida incorporou-se ao patrimônio jurídico de tais agentes públicos, não sendo legítima a sua supressão sem ofensa ao direito adquirido* (fl. 302), por força dos arts. 5º, inc. XXXVI, e 37, inc. XV, da Constituição da República (fls. 302-304).

O termo - 1º de janeiro de 2008 -, nas palavras do Procurador-Geral da República, *não suspendia a eficácia do direito, mas tão-somente o seu exercício* (fl. 314).

Não há confusão entre vigência de lei e efeitos financeiros decorrentes do que nela disposto. Vigentes as normas que concederam os aumentos de vencimentos dos servidores públicos de Tocantins, passaram os novos valores a compor o patrimônio de bens jurídicos tutelados, na forma legal diferida a ser observada. Não se cuida, aqui, de expectativa de direito, que, na lição de Pontes de Miranda, *são, certamente, expectativas de direito: não são direitos* . (...) *Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fático, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os*

**ADI 4013 / TO**

*elementos do suporte fático: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fático ainda não há* (MIRANDA, Pontes. *Tratado de Direito Privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285/291).

Posta a norma que conferiu aumentos dos valores remuneratórios, não se há cogitar de expectativa, mas em direito que não mais poderia vir a ser reduzido pelo legislador, como se deu. É que a diminuição dos valores legalmente estatuídos configura redução de vencimentos, em sistema constitucional no qual a irredutibilidade é a regra a ser obedecida.”

A divergência inaugurada pelo e. Ministro Dias Toffoli, com base na obra de Marcos Bernardes de Mello, assentou, por sua vez, que, sequer tendo ainda vigência – e ausente, portanto, uma das dimensões de sua validade – a norma apenas existiria, mas não poderia produzir efeito algum. De fato, como aduz Marcos Bernardes de Mello (MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 117-118):

“O que, dessarte, distingue a norma simplesmente existente da norma jurídica vigente é, exatamente, a possibilidade de ser eficaz, quer dizer, a possibilidade de incidir sobre sus pressupostos fáticos quando concretizados, subordinando-os ao sentido que lhes impõe. Daí se conclui que é a eficácia o que caracteriza a vigência. Não é a eficácia, quando materializados os dados do suporte fático, porque a eficácia (=incidência) constatada tem como pressuposto a concreção do suporte fático suficiente, sendo certo que é possível não ocorra tal concreção. Além disso, a incidência, quando se dá, cria uma situação nova na existência da norma jurídica, diferente da pura vigência, porque é *plus* em relação a ela. Por isso, basta que a norma jurídica esteja apta a incidir sobre o seu suporte fático, se que quando materializar-se, para que possamos considerá-la vigente. Se, porém, a norma jurídica não tem a possibilidade lógica de ser eficaz, não pode ser considerada vigente” (*grifos*

**ADI 4013 / TO**

no original).

A partir dessa leitura, seria possível inferir, nos termos do voto da divergência, que o aumento, por expressa previsão legal, ainda não vigia. Seria, pois, na lição de Marcos Bernardes de Mello, espécie de norma existente, mas ainda não vigente. Confira-se:

“Nesses termos, a questão nodal da presente ação reside, exatamente, na verificação de que a elevação original da remuneração dos servidores, prevista nas Leis nº 1.855/07 e nº 1.861/07, nem chegou a vigor, na medida que as modificações perpetradas posteriormente foram feitas no período de *vacatio legis* das previsões de aumento remuneratório, e, portanto, a exigibilidade de cumprimento dessas normas sequer havia ocorrido, porque os dispositivos foram revogados antes de sua vigência. Sendo assim, se vigente apenas no futuro, o aumento de remuneração previsto nos Anexos III e IV da Lei 1.855/07 e no Anexo III da Lei 1.861/07 não chegou a ter eficácia jurídico-patrimonial, nem foi incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores. “

Ocorre, porém, que as leis eram vigentes, mas alguns dispositivos vigorariam apenas em data futura. Evidentemente é possível que o legislador edite normas cujos dispositivos tenham diferentes momentos de vigência, como, *v.g.*, fez o Código Civil atual em seu art. 2.033. A dúvida reside em saber se é possível que de normas existentes, mas não vigentes, poderiam emergir efeitos jurídicos. A resposta afigura-se nos positiva.

De acordo com antigo precedente desta Corte o controle concentrado de constitucionalidade tem por objeto “leis e atos normativos federais ou estaduais, já promulgado, editado e publicados” (ADI 466, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 10.05-1991). Interpretando o alcance dessa decisão, o Ministro Gilmar Mendes, em obra doutrinária, reconheceu que, para o controle de lei aprovada mas ainda não promulgada “não se faz mister (...) que a lei esteja em vigor” (MENDES, Gilmar. *Curso de Direito*



**ADI 4013 / TO**

*Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1170).

A razão para esse entendimento, conquanto não explicitada nos precedentes, nem debatida pela doutrina, parece residir no princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado Democrático de Direito. Nos termos do voto da divergência, sendo ineficaz o dispositivo legal, teriam os servidores mera expectativa de direito. O argumento, com a devida vênia, parece exigir que a concessão do aumento esteja submetida à uma condição, típica da expectativa de direito. Ocorre, porém, que a condição, na esteira dos precedentes desta Corte, exige evento futuro e incerto.

A aquisição do direito, *in casu*, está, ao contrário, a depender de evento cuja certeza é determinada pelo lapso temporal. A certeza sobre o implemento de evento futuro, transmuda o ato de condição, para termo. É por essa razão que vigência, na lição de Tércio Sampaio Ferraz Junior (FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 197/198), é conceituada da seguinte forma:

“Vigência é, pois, um **termo** com o qual se demarca o tempo de validade de uma norma. Vigente, portanto, é a norma válida (pertencente ao ordenamento) cuja autoridade já pode ser considerada imunizada, sendo exigíveis os comportamentos prescritos. Vigência exprime, pois, a exigibilidade de um comportamento, a qual ocorre a partir de um dado momento até que a norma seja revogada” (**grifos** nossos).

Não se nos afigura possível, portanto, interpretar o período da *vacatio* como sendo condição suspensiva do exercício do direito eventualmente concedido. A certeza sobre o implemento da condição empresta a esse dispositivo os efeitos indicados pelo art. 131 do Código Civil:

“Art. 131. O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito”.

**ADI 4013 / TO**

No mesmo sentido, o art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo comêço do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.”

Assegurado nesses termos o direito, o Estado não poderia, ainda que por nova lei, alterar esse entendimento. Isso porque a garantia do direito adquirido, enquanto pressuposto da segurança jurídica, é oponível também à lei.

Com essas considerações, pedindo uma vez mais vênia à divergência, julgo procedente a presente ação direta, nos termos do voto da e. Ministra Relatora.

É como voto.

**31/03/2016**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013 TOCANTINS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Em síntese, Ministro, para ter uma óptica civilista, o termo inicial impede a execução, mas não afasta a aquisição do direito.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente, Ministro Marco Aurélio.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.013**

PROCED. : TOCANTINS

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE - PV

ADV.(A/S) : JUVENAL KLAYBER COELHO (9900/GO, 182A/TO) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

**Decisão:** Após o voto da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgava procedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausente o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado. Falou pelo requerido, Governador do Estado, o Dr. Fernando Pessoa da Silveira Mello. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 09.06.2010.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que conhecia em parte do pedido e, na parte conhecida, julgava improcedente a ação direta, no que foi acompanhado pelos Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski (Presidente), o julgamento foi suspenso. Plenário, 11.02.2015.

**Decisão:** Após os votos da Ministra Rosa Weber e dos Ministros Luiz Fux, Marco Aurélio e Celso de Mello, conhecendo em parte do pedido e, na parte conhecida, julgar procedente a ação direta, e o voto do Ministro Gilmar Mendes, conhecendo em parte do pedido e, na parte conhecida, julgar improcedente a ação direta, o julgamento foi suspenso para colher o voto de desempate do ministro a ser empossado. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 20.05.2015.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, conheceu em parte do pedido, e, na parte conhecida, julgou procedente a ação, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski (Presidente) e Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes, participando, em Portugal, do IV Seminário Luso-Brasileiro de Direito, promovido pela Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (EDB/IDP) e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 31.03.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.



Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos  
Assessora-Chefe do Plenário