

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 64.154 - CE (2020/0195594-3)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : MARIA LUCIA PEIXOTO RAMOS
RECORRENTE : LIGIA GUANABARA AGUIAR ROCHA
RECORRENTE : FRANCISCO PORTO DE CASTRO SÁ
RECORRENTE : JOSÉ NILSITON AGUIAR XIMENES
RECORRENTE : NOÍTA DE MAGALHÃES RODRIGUES
RECORRENTE : MARIA ANGÉLICA DA SILVA FERREIRA
RECORRENTE : SUZANA CAVALCANTE GOMES
RECORRENTE : GISELDA DAMASCENO LOPES
RECORRENTE : FRANCISCA DE OLIVEIRA GOMES
RECORRENTE : ROSE MARY MILITÃO DE SOUSA
ADVOGADOS : PATRICIO WILIAM ALMEIDA VIEIRA - CE007737
REGIMARA DA SILVA PEREIRA PINHEIRO - CE028983
RECORRIDO : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : NEWTON FONTENELE TEIXEIRA - CE016980

RELATÓRIO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por **Maria Lúcia Peixoto Ramos e outros dez servidores estaduais inativos** contra o acórdão de fls. 376/385, proferido à unanimidade pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e resumido na seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO. VENCIMENTO BÁSICO. CONCESSÃO DE VANTAGENS EM REPIQUE/EFEITO CASCATA. IMPOSSIBILIDADE. RESISTÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 37, XIV. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E SEGURANÇA DENEGADA.

I. Registre-se por oportuno que a Emenda Constitucional nº 19/98 e a Lei Estadual nº 11.171/86, conhecida como Lei Geni, acolhedora dos efeitos cascata ou repicão, sempre esteve em conflito com a norma Constitucional, contudo, resta vencida a matéria como doravante será demonstrada.

II. De fato, a gratificação de adicional de tempo de serviço, afigurando-se uma vantagem ex facto temporis, em razão do tempo de serviço, sendo acréscimo pecuniário que se soma definitivamente ao padrão do cargo em razão exclusiva do tempo, não é da mesma espécie da gratificação de representação, esta, oriunda do exercício pelo servidor efetivo ou vitalício, por oito anos, consecutivos ou não, do cargo em comissão ou de direção ou função gratificada, no Sistema Administrativo Estadual (Lei nº 11.171/86, artigo 2º), o que a qualifica como vantagem propter laborem, característica inerente ao servidor que exerce funções em condições

Superior Tribunal de Justiça

especiais.

III. Ocorreu que, em 05 de junho de 1998, sobreveio sobredita Emenda Constitucional nº 19, que alterou a redação do inciso XIV do art. 37 da vigente Constituição Federal, tornando defeso o cômputo ou acúmulo dos acréscimos pecuniários percebidos por servidores públicos para fins de concessão de acréscimos ulteriores, providência até então permitida pela regra modificada, ressalvada a exceção ali prevista.

IV. Com efeito, ainda pela a antiga redação do inciso XIV do artigo 37 da CF/88, era perfeitamente possível a formação da base de cálculo vencimental nos moldes por eles percebidos, ou seja, assomando-se ao vencimento padrão a vantagem pessoal a que fazia jus por força de lei, para daí formar-se o quantum.

V. Neste particular, é curial para o desenlace da questão, transcendermos à própria natureza da Emenda Constitucional, partindo das diferenças entre o Poder Constituinte que a institui, se é que realmente é um poder, e o Poder Constituinte Originário.

VI. É de se ressaltar que ao Poder Constituinte Originário ou Fundacional cumpre, desconsiderando a legalidade constitucional preexistente, estabelecer a base de uma nova ordem jurídica com fundamento na qual deve prosperar o Estado. De outra sorte, como instrumento caracterizador da rigidez constitucional, deve ainda, o poder em comento, antever, no âmbito da nova ordem estrutural constituída, os meios próprios pelos quais se possam exercer eventuais modificações daquele contexto, sem descuidar-se, contudo, que o exercício de tal prerrogativa deve respeitar determinadas metas tidas por inafastáveis, explícita ou implicitamente.

VII. Daí é que surge, então, o conceito de Poder Constituinte derivado, ou constituído, por muitos considerado apenas uma função constitucional, porquanto seus atributos decorrem da permissão de seu exercício e são emergentes do próprio Poder Originário. É apenas um exercício suplementar, subalterno, na ordem constitucional, que se incumbe de manter o equilíbrio normativo em face da mutação dos valores de uma sociedade, respeitado, como antes dito, o marco da regulação constitucional em que descansa.

VIII. Nesse passo, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que deu nova redação ao art. 37, modificando os princípios e normas da Administração Pública e dos Servidores e agentes políticos. Veja-se: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: "(...) XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores."

IX. Segurança denegada. Decisão unânime. (fls. 376/377)

Contra esse acórdão foram opostos embargos de declaração (fls. 390/394), os quais foram rejeitados (fls. 415/420).

Segundo expõe a peça vestibular (fls. 14/29), o mandado de segurança foi impetrado para ver "reconhecido o direito dos impetrantes a terem sua chamada Gratificação por Tempo de Serviço - Código 108, calculada não só sobre o valor do

Superior Tribunal de Justiça

vencimento do cargo [chamado Provento - código 301], mas também sobre o valor das rubricas intituladas 'vantagem pessoal' - código 132 ou 'Gratificação de Representação Incorporada' - Código 171" (fls. 28/29), parcelas estas que são pagas em decorrência do exercício de cargos em comissão.

Nas razões do recurso ordinário (fls. 424/436), sustentam os recorrentes que a Súmula 359 do STF não foi observada, pois *"deveria ter sido aplicada a antiga redação do art. 37, inc. XIV, vigente à época em que os servidores implementaram os requisitos para aposentadoria, e não a redação posterior, inaugurada em 1998, pois aplicar este novo regramento implica em ir de encontro à máxima do tempus regit actum"* (fl. 427).

Argumentam, ainda, que sua pretensão encontra amparo no art. 2.º da Lei Estadual n. 11.171/1986, norma que *"cuidou em assegurar que a referida vantagem fosse incorporada à retribuição financeira básica do servidor, de modo a também servir de base de cálculo para outras gratificações"* (fl. 430).

Requerem, por isso, o provimento do recurso.

O Estado do Ceará ofertou contrarrazões (fls. 450/466), nas quais, em preliminar, insiste na extinção do direito de impetrar a segurança, bem como na prescrição do próprio fundo de direito. No mérito, aponta que o feito não deve prosseguir para alguns dos recorrentes, diante da ausência de prova pré-constituída. No mais, defende a manutenção do acórdão recorrido por sua própria fundamentação, destacando a inexistência de decesso remuneratório e de direito adquirido contra expressa previsão constitucional. Por fim, pondera o ente federado que a Lei Estadual n. 11.171/1981 *"nem de longe trata da definição da base de cálculo da progressão horizontal. Apenas estatuiu o direito à incorporação das gratificações por cargo em comissão, assentando, inclusive, que tais valores seriam averbados a título de vantagem pessoal"* (fl. 465).

Em deferência ao disposto no art. 10 do CPC, determinei a intimação dos impetrantes/recorridos para se manifestarem quanto à decadência do direito à impetração, ao que responderam, mediante a petição de fls. 553/561, ponderando que, segundo entendimento desta Corte (**AgRg no Ag. 1.337.066/BA**, Rel. Min. CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJe 10/11/2010), nas hipóteses em que há redução (e não supressão) de vantagem, fica caracterizada a prestação de trato sucessivo; por isso, *"considerando que os impetrantes, na origem, se insurgiram quanto à redução de seus proventos de aposentadoria, tendo em vista que os mesmos já haviam implementado todos os requisitos para as respectivas aposentadorias ainda na vigência da antiga redação do inciso XIV, do art. 37, da Constituição Federal, devendo incidir nos atos de aposentadorias dos impetrantes, portanto, o Princípio do Tempus Regit Actum, já cristalizado na Súmula 359 pelo Excelso STF"* (fl. 555), razão pela qual *"não há que se falar, portanto, na decadência do direito à*

Superior Tribunal de Justiça

impetração do presente mandamus" (fl. 556).

O Ministério Público Federal, pelo ilustre Subprocurador-Geral da República Odemir Brandão Ferreira, manifestou-se pelo não provimento do recurso, consoante parecer de fls. 490/499, assim ementado:

Recurso ordinário. Mandado de segurança. Servidores aposentados. Cálculo de gratificações. Efeito cascata admitido pela legislação anterior, compatível com a redação original do art. 37, XIV, da CR: gratificações de naturezas diversas.

A sobreposição de gratificações de naturezas diversas passou a ser proibida após a EC 19/1998, que ampliou a restrição do art. 37, XIV, da CR: ausência de direito adquirido dos impetrantes à manutenção do pagamento da gratificação por tempo de serviço com base na vantagem pessoal incorporada. Não demonstração da redução nominal dos proventos.

Acórdão em sintonia com precedentes do STF e do STJ.

Parecer pelo desprovimento do recurso ordinário. (fl. 490)

Recurso tempestivo, com representação regular (fls. 30/85 e 479/480).

Custas recolhidas (fls. 474/478).

É o relatório.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 64.154 - CE (2020/0195594-3)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : MARIA LUCIA PEIXOTO RAMOS
RECORRENTE : LIGIA GUANABARA AGUIAR ROCHA
RECORRENTE : FRANCISCO PORTO DE CASTRO SÁ
RECORRENTE : JOSÉ NILSITON AGUIAR XIMENES
RECORRENTE : NOÍTA DE MAGALHÃES RODRIGUES
RECORRENTE : MARIA ANGÉLICA DA SILVA FERREIRA
RECORRENTE : SUZANA CAVALCANTE GOMES
RECORRENTE : GISELDA DAMASCENO LOPES
RECORRENTE : FRANCISCA DE OLIVEIRA GOMES
RECORRENTE : ROSE MARY MILITÃO DE SOUSA
ADVOGADOS : PATRICIO WILIAM ALMEIDA VIEIRA - CE007737
REGIMARA DA SILVA PEREIRA PINHEIRO - CE028983
RECORRIDO : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : NEWTON FONTENELE TEIXEIRA - CE016980

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ALEGAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO A MODELO REMUNERATÓRIO EM RAZÃO DE APOSENTADORIA ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19/1998. IMPROCEDÊNCIA. EFEITO CASCATA. VEDAÇÃO.

1. Consta dos autos que os impetrantes, todos servidores estaduais inativos, impetraram a segurança com o objetivo de modificar a fórmula do cálculo de seus proventos, de modo a "*terem sua chamada Gratificação por Tempo de Serviço - Código 108, calculada não só sobre o valor do vencimento do cargo [chamado Provento - código 301], mas também sobre o valor das rubricas intituladas 'vantagem pessoal' - código 132 ou 'Gratificação de Representação Incorporada' - Código 171*", parcelas estas que eram pagas em decorrência do anterior exercício em cargos em comissão, quando ainda em atividade.

2. O pedido foi justificado ao argumento de que, aposentados antes da publicação da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, não seriam alcançados por seus efeitos.

3. Preservada a irredutibilidade dos proventos, como se verifica no caso concreto, não possuem os servidores impetrantes direito adquirido a regime jurídico, pelo que também não se acham imunes às alterações introduzidas no sistema remuneratório do funcionalismo público pela Emenda Constitucional 19/1998.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.



VOTO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Sem embargo dos argumentos apresentados pelo Estado do Ceará nas questões preliminares suscitadas em sua resposta recursal, tenho que o caso envolve, em tese, o pretendido recebimento de parcelas de trato sucessivo, pelo que afastos as prejudiciais de decadência do direito à impetração e de prescrição do próprio fundo de direito.

Passo, assim, ao exame da questão de fundo, como apresentada pelos recorrentes.

Consta dos autos que os impetrantes, todos servidores estaduais inativos, impetraram a subjacente segurança com o objetivo de modificar a fórmula do cálculo de seus proventos, de modo a *"terem sua chamada Gratificação por Tempo de Serviço - Código 108, calculada não só sobre o valor do vencimento do cargo [chamado Provento - código 301], mas também sobre o valor das rubricas intituladas 'vantagem pessoal' - código 132 ou 'Gratificação de Representação Incorporada' - Código 171"* (fls. 28/29), parcelas estas que eram pagas em decorrência do anterior exercício de cargos em comissão, quando ainda em atividade.

A tese defendida pelos autores recorrentes é, essencialmente, a de ser indevida a incidência, na espécie, do disposto no art. 37, XIV, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, por força do enunciado da Súmula 359 do STF, pois *"deveria ter sido aplicada a antiga redação do art. 37, inc. XIV, vigente à época em que os servidores implementaram os requisitos para aposentadoria, e não a redação posterior, inaugurada em 1998, pois aplicar este novo regramento implica em ir de encontro à máxima do tempus regit actum"* (fl. 427), isto porque *"os impetrantes implementaram os requisitos para aposentadoria ainda na vigência da antiga redação do inc. XIV do artigo 37 da CF/1988, e não quando vigente a redação inaugurada pela EC 19/1998"* (fls. 426/427).

Superior Tribunal de Justiça

Tenho, porém, não merecer prosperar tal intento, qual seja, o de se colocarem os recorrentes a salvo dos efeitos da aludida Emenda 19.

Em primeiro lugar, porque a regra constitucional não lhes socorre. Ao contrário, a simples leitura do art. 29 da aludida EC 19/1998 autoriza a conclusão de que mesmo os proventos já vigentes devem se ajustar ao novo regramento. Confira-se:

*Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, **proventos da aposentadoria** e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.*

Em segundo lugar, o STF, em regime de repercussão geral, ao deliberar sobre o **Tema 41** (Direito adquirido à forma de cálculo de parcelas incorporadas à remuneração), fixou como teses:

- I - Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos;*
- II - A Lei complementar 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.*

O respectivo acórdão trouxe a seguinte ementa:

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

- 1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico.*
- 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.*
- 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.*

(RE 563965, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe

Superior Tribunal de Justiça

19/03/2009).

Assim, segundo a Corte Suprema, não há direito adquirido a modelo remuneratório, sem prejuízo do respeito ao princípio da vedação da redução dos proventos. No mesmo sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. DECESSO REMUNERATÓRIO. SÚMULAS 279 E 280/STF.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 563.965-RG, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, reafirmou sua jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, assegurada a irredutibilidade de vencimentos.

2. Quanto à inexistência de decesso remuneratório, dissentir da conclusão do Tribunal de origem demandaria nova análise da legislação infraconstitucional pertinente, assim como dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providência inviável neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF).

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1302190 AgR, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, PRIMEIRA TURMA, DJe 08/04/2021).

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF.

1. Acórdão em consonância com o entendimento consolidado no julgamento do RE 563.965-RG (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tema 41), no qual foi sedimentado que não há direito adquirido a regime jurídico, sempre respeitado o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

2. Agravo interno a que se nega provimento. Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que o julgado recorrido foi publicado antes da vigência da nova codificação processual.

(RE 615340 AgR, Rel. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, PRIMEIRA TURMA, DJe 1/08/2018).

Em suma, preservada a irredutibilidade dos proventos, como se verifica no caso concreto, não possuem os servidores impetrantes direito adquirido a regime jurídico, pelo que também não se acham imunes, como defendem, às alterações introduzidas no sistema remuneratório do funcionalismo público pela Emenda Constitucional 19/1998.

ANTE O EXPOSTO, e na mesma linha do parecer ministerial, encaminho meu voto no sentido de **negar provimento** ao presente recurso ordinário, mantendo íntegro o

Superior Tribunal de Justiça

acórdão recorrido, por sua própria fundamentação.

É como voto.

