

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5^a Região, em que se discute o Tema 690 da repercussão geral:

Direito de magistrados aposentados continuarem percebendo o adicional de 20% previsto no art. 184, II, da Lei 1.711/1952 após a adoção do subsídio como forma remuneratória.

Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado por juiz federal aposentado, com o escopo de ver declarado seu direito líquido e certo à manutenção do adicional de 20% previsto no artigo 184, II, da Lei 1.711/1952, mesmo após a fixação do subsídio dos Ministros do STF como teto remuneratório.

Eis o teor da norma:

“Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

[...]

II – com provento aumentado de 20% quando ocupante da última classe da respectiva carreira”.

O Tribunal de origem julgou procedente em parte o pedido, nos termos da seguinte ementa (Vol. 3, fl. 55):

“EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
CNJ. MANDADO DE SEGURANÇA. DESEMBARGADORES.
ATO DA PRESIDÊNCIA DO TRF. ADICIONAL DE INATIVIDADE.
SUBSÍDIO. ART. 184, II, DA LEI N° 1. 711/52. MANUTENÇÃO.
TETO. EXCEDENTE. "VERBA REMUNERATÓRIA DESTACADA." O Conselho Nacional de Justiça admitiu, nos Pedidos de Providências nºs 130 e 666, aos magistrados de 1º Grau aposentados a percepção do adicional de inatividade, de que trata o art. 184, I, da Lei nº 1.711/52, associado aos respectivos subsídios.

- Direito dos magistrados aposentados no 2º Grau de jurisdição ao mesmo adicional de inatividade de que trata o art. 184, II, da mesma Lei (20% da retribuição), observado o limite do teto de remuneração,

enquadrado o excedente como "verba remuneratória destacada" , equivalente à antiga "Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada" (VPNI).

- Efeitos financeiros a partir da impetração - Súmula 269/STF".

Irresignada, a União interpôs o presente Recurso Extraordinário, com amparo no artigo 102, III, "a", da CF/1988, ao fundamento de que houve violação aos artigos 37, XI e 93, V, ambos da Constituição Federal. Alega, em síntese, que não há direito adquirido a regime jurídico.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso.

É o relatório.

Preenchidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade, passo à análise do mérito.

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto pela União em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5^a Região, que concedeu a ordem para que os impetrantes, desembargadores federais aposentados, percebessem adicional de 20% previsto no artigo 184, II, da Lei 1.711/1952 (antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), mesmo após a fixação dos subsídios como regime remuneratório.

O Tribunal de origem fundamentou sua decisão no julgamento do MS 24875/DF, de relatoria do Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, em que o Plenário desta SUPREMA CORTE concedeu a ordem, para que ex-Ministros aposentados continuassem a receber o adicional de 20% previsto na Lei 1.711/1952.

Para melhor compreensão da controvérsia, cito trecho do voto condutor do acórdão recorrido (Vol. 3, fls. 21-29):

"O Supremo Tribunal Federal admitiu, com base no princípio da irredutibilidade de vencimentos, a continuidade, nos proventos de aposentadoria de seus Ministros, do pagamento da vantagem de 20% de que trata o art. 184, 11, da Lei nº 1.711/52, até que a referida

parcela seja absorvida pelo subsídio fixado em Lei, sem que isso implique ofensa ao teto remuneratório de que cuida o art.37,XI, da CF:

[...]

O Conselho Nacional de Justiça, no pedido de providências nº 666, que embasou a decisão ora atacada, autorizou, sem qualquer restrição, o recebimento da vantagem do art. 184, I, da Lei nº 1.711/1952, pelos magistrados aposentados de 1º grau.

Na mesma decisão, o CNJ entendeu ser devida a vantagem de 20% do art. 184, II, da Lei nº 1.711/52, aos magistrados do 2º Grau, em face da garantia da irredutibilidade dos vencimentos, desde que a fixação dos subsídios da magistratura não houvesse já absorvido o referido adicional de inatividade.

[...]

Concluindo: se o juiz federal substituto é aposentado com a vantagem do art. 184, I, da Lei n. 1.711/52, auferindo a diferença dos subsídios do juiz federal e este, por sua vez, a diferença em relação ao desembargador, impõe-se que os desembargadores devam auferir o acréscimo de 20%, referido no art. 184, II, da Lei n. 1.711/52, em complementação, respeitado o teto do subsídio, e o que ultrapassá-lo será recebido como verba remuneratória destacada, até a absorção pelos aumentos futuros dos subsídios”.

Com a devida vênia, entendo que o acórdão merece reforma, pelas razões que passo a tecer.

O artigo 39, §4º, da Constituição Federal, com a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, passou a prever que a remuneração dos membros de Poder, entre outras carreiras, se daria por meio de “subsídio” pago em parcela única, vedado o recebimento de qualquer gratificação, adicional ou outra espécie remuneratória:

“§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, **vedado** o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O artigo 8º da Emenda Constitucional 41/2003, por sua vez, estabeleceu que:

“Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”.

Fixado como teto remuneratório do serviço público o subsídio dos Ministros desta CORTE, sobreveio a Lei 11.143, de 26 de julho de 2005, que fixou o subsídio dos Ministros em R\$ 21.500,00 (a partir de 1º de janeiro de 2005) e em R\$ 24.500,00 (a partir de 1º de janeiro de 2006).

Há muito esta CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que não há falar em direito adquirido a regime jurídico.

Logo, inaugurada a nova ordem constitucional, o servidor não tem direito à manutenção do regime remuneratório anterior. A propósito, cito os seguintes julgados:

“Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Plano de cargos, carreira e remuneração da Polícia Civil do Estado do Acre. Conhecimento parcial. Improcedência do pedido. 1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade da Lei nº 2.250/2009 do Estado do Acre, que instituiu plano de cargos, carreira e remuneração da Polícia Civil. 2. A petição inicial deve indicar “o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações” (art. 3º, I, da Lei nº 9.868/1999). O descumprimento desse dever enseja o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. 3. A jurisprudência do STF é pacífica e reiterada no sentido de que os servidores públicos não têm direito adquirido à imutabilidade de regime jurídico. Assim, a garantia prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição não os protege contra leis que modifiquem as

condições que regem a relação jurídica que estabelecem com a administração pública, desde que não haja redução de seus vencimentos ou subsídios. Precedentes. 4. O art. 8º, III, da Constituição não trata da necessidade de participação das entidades sindicais representativas de servidores públicos na reformulação de planos de cargos e remuneração que atinjam as categorias representadas. De toda sorte, o meio seria inadequado para a alegação de vício no ato normativo com fundamento na ausência de participação do sindicato, já que a ação direta não comporta a avaliação de elementos de prova. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida parcialmente e, nessa extensão, pedido que se julga improcedente, com a declaração de constitucionalidade dos arts. 12, 15, parágrafo único, 22, VI e VII, e 25 da Lei nº 2.250/2009 do Estado do Acre. Tese: “Os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime anterior, desde que não haja ofensa à garantia da irredutibilidade de vencimentos”. (ADI 4461, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe. 04/12/2019)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 10.09.2018. ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. AUDITORES DO FISCO ESTADUAL. GRATIFICAÇÃO DE PERICULOSIDADE. FORMA DE CÁLCULO. ALTERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. POSSIBILIDADE. RE-RG 563.965. TEMA 41. REEXAME DE FATOS E PROVAS DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279. PRECEDENTES. 1. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico e que a redução, ou mesmo a supressão, de gratificações ou outras parcelas remuneratórias se mostra possível, desde que preservado o valor nominal da remuneração. 2. Revela-se, ainda, em consonância com o que decidido por esta Corte, ao julgar o RE-RG 563.965, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, sob a sistemática da repercussão geral (tema 41), DJe 20.03.2009. 3. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo Juízo a quo, quanto à demonstração de que houve ou não tal decesso, demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, CPC. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC”.

No que se refere ao direito ao recebimento do adicional de 20%, os impetrantes sustentam na inicial que:

“Para o impetrante e outros magistrados aposentados nas mesmas condições, porém, a fixação do subsídio não foi em nada benéfica, de vez que gozava do direito adquirido não só ao adicional de tempo de serviço de 35%, mas ao Adicional de Inatividade de 20% do art. 184, II, da Lei n. 1.711/52, adicional esse que seguramente não foi incorporado nem absorvido no valor do subsídio estabelecido pela Resolução n. 306 /2005 do STF, baixada com base na Lei n. 11.143/2005”.

Ocorre que, no julgamento do MS 24875, em que esta CORTE concedeu ordem para que os ex-Ministros aposentados continuassem recebendo o adicional de 20%, até que seu montante fosse absorvido pelo subsídio fixado em lei, o fundamento utilizado pelo Plenário não foi o direito adquirido à manutenção de regime remuneratório; **entendeu-se, sim, que, caso subtraídos os 20%, os ex- Ministros teriam decréscimo remuneratório, o que é vedado pela Constituição diante da garantia da irredutibilidade.**

Veja-se, opor oportuno, trecho do acórdão publicado no Informativo 426 do repositório de jurisprudência do STF:

“Teto Constitucional e EC 41/2003 - 7

Concluído julgamento de mandado de segurança impetrado por Ministros do Supremo aposentados contra atos do Presidente da Corte e do próprio STF, consubstanciados na determinação da redução dos proventos da aposentadoria dos impetrantes ao limite constitucional, de acordo com o disposto no art. 37, XI, da CF, na redação dada pela EC 41/2003. Alegava-se, em suma, a inconstitucionalidade das expressões "pessoais ou", contida no referido dispositivo, e "e da parcela recebida em razão de tempo de serviço", constante do art. 8º da EC 41/2003, para garantir aos impetrantes o direito de continuarem a receber o adicional máximo de 35% por tempo de serviço e o acréscimo de 20%, por haverem se aposentado no exercício de cargo isolado no qual permaneceram por mais de 3 anos (Lei 1.711/52, art. 184 e Lei 8.112/90, art. 250) - v. Informativos 418 e 419. O Tribunal, por maioria, deferiu, em parte, o writ, para garantir aos impetrantes o direito de continuarem a receber a vantagem a que se refere o art. 184,

da Lei 1.711/52, até que seu montante seja absorvido pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do STF. MS 24875/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 11.5.2006. (MS-24875)

Teto Constitucional e EC 41/2003 - 8

No que se refere ao adicional por tempo de serviço - ATS, entendeu-se que, no tocante à magistratura, a extinção da referida vantagem, decorrente da instituição do subsídio em "parcela única", não acarretou indevido prejuízo financeiro a nenhum magistrado, eis que, por força do art. 65, VIII, da LOMAN, desde sua edição, o ATS estava limitado a 35% calculados sobre o vencimento e a representação mensal (LOMAN, art. 65, § 1º). Além disso, em razão do teto constitucional primitivo estabelecido para todos os membros do Judiciário, nenhum deles poderia receber, a título de ATS, montante superior ao que percebido por Ministro do STF, com o mesmo tempo de serviço. No ponto, **ressaltou-se a jurisprudência da Corte no sentido da impossibilidade de o agente público opor, sob alegação de direito adquirido, a pretensão de manter determinada fórmula de composição de sua remuneração total, se, da alteração, não decorre a redução dela.** Ainda quanto ao ATS, afastou-se, da mesma forma, a apontada ofensa ao princípio da isonomia, já que, para seu acolhimento, a argüição pressuporia que a própria Constituição tivesse erigido o maior ou menor tempo de serviço público em fator compulsório do tratamento remuneratório dos servidores, o que não se dá, por ser ATS vantagem remuneratória de origem infraconstitucional. MS 24875/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 11.5.2006. (MS-24875)

Teto Constitucional e EC 41/2003 - 9

No que diz respeito ao acréscimo de 20% sobre os proventos, considerou-se que tal vantagem não substantiva um direito adquirido de envergadura constitucional, razão por que, com a EC 41/2003, não seria possível assegurar sua percepção indefinida no tempo, fora ou além do teto a todos submetido. Reconheceu-se, entretanto, que a Constituição assegurou diretamente aos impetrantes, magistrados, o direito à irredutibilidade de vencimentos - modalidade qualificada de direito adquirido - oponível às emendas constitucionais. Vencido o Min. Marco Aurélio que também deferia, em parte, o writ, mas em maior extensão, e os Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau e Nelson Jobim que o indeferiam integralmente. MS 24875/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 11.5.2006. (MS-24875)"

No caso dos autos , diversamente do alegado pelos impetrantes, os documentos acostados comprovam que, quando da alteração do regime

remuneratório para o recebimento de subsídios em parcela única, os magistrados aposentados obtiveram considerável acréscimo remuneratório mensal.

A título de exemplo, o Desembargador ARAKEN MARIZ DE FARIA auferia em 2004 R\$ 19.896,32; em 2005, já na vigência do novo regime, passou a receber R\$ 21.500,00; em 2006, R\$ 22.111,25 (Vol. 2, fl. 93).

Ora, como se percebe, não houve qualquer decréscimo remuneratório com a vigência do novo regime. Pelo contrário, o magistrado teve considerável aumento em sua renda mensal.

Quanto ao tema, tive a oportunidade de me manifestar no Pedido de Providências 666, quando integrava o Conselho Nacional de Justiça, em que se discutia a mesma matéria tratada aqui nos autos, no sentido de que:

"Nesse ponto, importante destacar diversos precedentes (MS 22094IDF - ReI. Min. Ellen Gracie; RE 158649 Ag/PA - ReI. Min. Celso de Mello; RE 175766 AgR/PR - ReI. Min. Eros Grau), que observam o posicionamento da Corte Suprema quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico, onde ficou afirmado que "não ocorrendo diminuição global recebida, não há se falar que as parcelas percebidas ao tempo de seu ingresso no regime jurídico único da Lei nº 8.112/90 tenham se incorporado ao patrimônio do servidor. Não tendo o impetrante se desincumbido de comprovar o decesso remuneratório que ocorreria se a gratificação fosse suprimida ao tempo de seu ingresso no regime jurídico único, não há como se deferir o pedido de incorporação do que recebido a título de gratificação especial com base no princípio da irredutibilidade de vencimentos (MS 22094)", o que se aplica integralmente à presente hipótese, semelhante à tratada do MS nº 24.875, em relação aos Ministros aposentados do STF. Portanto, somente haverá a garantia da irredutibilidade se o novo subsídio fixado não tiver sido igualou superior à remuneração anterior, casos em que haverá o "congelamento nominal dos valores excedentes".

Não havendo decesso remuneratório, a fixação de subsídios trouxe – na presente hipótese - novo regime jurídico remuneratório, e, consequentemente, afastou as verbas diferenciadas do art. 184, em todas as suas hipóteses.

Assim sendo, não me parece possível, congelar a verba pessoal, mesmo que nominalmente, se o novo subsídio fixado for superior à remuneração anterior.

[...]

VOTO, portanto, no sentido da garantia da irredutibilidade de vencimentos, ou seja, no congelamento da verba desde que o novo subsídio - em todas as hipóteses tratadas no presente procedimento - não tenha superado CD nominalmente o valor total da remuneração anterior”.

Logo, não havendo comprovação de que os magistrados tiveram decréscimo patrimonial com a transição de regimes, não há violação à irredutibilidade.

Corroboro, ainda, o voto (vencido) do Eminente Desembargador Paulo Roberto de Oliveira Lima (Vol. 3, fls. 45-46):

“No caso particular dos impetrantes, a planilha de fls. 86 demonstra que jamais perceberam, seja quando em atividade, seja depois de inativados, valor que compreendesse a atual remuneração do desembargador, mais 20%, como desejam receber com o presente writ. Noutras palavras, mesmo perdendo a gratificação de 20%, os impetrantes não tiveram decréscimo remuneratório.

Ora, o julgamento do STF, apontado como paradigma, somente assegurou aos seus ministros a irredutibilidade nominal dos proventos. Ocorre que os impetrantes já tiveram a garantia da irredutibilidade com a implantação dos subsídios: É que deixaram de receber, mesmo com a gratificação guerreada, R\$ 18.783,24, em dezembro de 2003, para receberem, em janeiro de 2004, sem a gratificação, R\$ 21.500,00 de subsídios”.

Por todo o exposto, peço vênia ao Eminente Relator, para dar provimento ao Recurso Extraordinário.

Sugiro a seguinte tese:

- É inconstitucional o pagamento do adicional de 20% previsto no art. 184, II, da Lei 1.711/1952 a desembargadores, após a adoção do subsídio como forma remuneratória.

- A supressão do adicional não pode representar desconto remuneratório, em face do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, hipótese em que a parcela deve ser absorvida por reajustes salariais futuros.

Plenário Virtual - minuta de voto - 04/09/2016:32