

A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF THE IRREDUCIBILITY OF REMUNERATION OF PUBLIC SERVANTS

Mário Sales Cavalcante

Procurador do Município de Fortaleza.
Pós-Graduado em Direito do Consumidor e em Direito e Processo
Administrativo pela Universidade de Fortaleza – Unifor.

Sumário: 1 Introdução; 2 Histórico e finalidade da garantia da irredutibilidade; 3 Análise da expressão servidor público; 4 Irredutibilidade e direito adquirido; 5 Irredutibilidade e limite máximo de remuneração; 6 Situações que não implicam ofensa à irredutibilidade; 7 Considerações finais; Referências.

Contents: 1 Introduction; 2 History and purpose of the guarantee of irreducibility; 3 Analysis of server public expression; 4 Irreducibility and acquired right; 5 Irreducibility and maximum remuneration; 6 Situations that do not involve offense to irreducibility; 7 Final considerations; References.

Resumo: Diante da grande quantidade de litígios judiciais envolvendo questões relacionadas à garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, mostra-se relevante a análise dos diversos aspectos relacionados a essa cláusula constitucional, prevista no artigo 37, inciso XV da Carta Política de 1988. Nessa perspectiva, o presente trabalho visa contribuir para uma visão sistemática e a formação de um juízo crítico quanto ao assunto, com base em uma abordagem qualitativa e uma metodologia bibliográfica, enfocando sempre que possível os ensinamentos da doutrina jurídica especializada, assim como o entendimento adotado pelos tribunais nos vários casos judiciais que abordaram questões relacionadas ao tema, notadamente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Após contextualizar historicamente a garantia da irredutibilidade de vencimentos

nas sucessivas Constituições Republicanas do Brasil e examinar a finalidade do referido instituto aborda em capítulo específico a acepção da expressão servidor público, enfocando a situação dos servidores públicos ocupantes de cargos comissionados. Outro ponto que examina consiste na conexão entre a garantia da irredutibilidade de vencimentos e o instituto do direito adquirido e a questão da limitação remuneratória estabelecida pela Constituição, também conhecida como teto remuneratório. Por último, destaca as várias hipóteses em que não se deve cogitar da incidência da garantia em estudo, mesmo havendo diminuição real ou nominal do valor da remuneração do servidor público, o que permite concluir que a referida cláusula, como todo e qualquer direito, não se reveste de caráter absoluto.

Palavras-chave: Irredutibilidade de Vencimentos. Servidores Públicos. Garantia Constitucional.

Abstract: Because of the large amount of litigation involving issues related to the constitutional guarantee of the irreducibility of remuneration of civil servants, the analysis of the various aspects related to this constitutional clause, provided for in article 37, section XV of the Constitution of 1988 became relevant. In this perspective, the present work aims to contribute to a systematic vision and formation of a critical judgment on the subject, based on a qualitative approach and a bibliographical methodology, focusing whenever possible the teachings of specialized legal doctrine, and the understanding adopted by the courts in the various court cases that have addressed issues related to the topic, notably the Supreme Court and the Superior Court of Justice. After contextualize historically the irreducibility of remuneration guarantee for successive Republican Constitutions of Brazil and examine the purpose of the said Institute discusses in particular the meaning of the chapter public server expression, focusing on the situation of public servants occupants of commissioned positions. Another point which examines is the connection between the guarantee of irreducibility of remuneration and the Institute of the acquired right and the question of payment limitation established by the Constitution, also known as remuneration ceiling. Finally, highlights the various hypotheses in that one should not consider the incidence of collateral under study, even if real or nominal value reduction of the remuneration of public server, which leads to the conclusion that the said clause, like any law, it is not of absolute character.

Keywords: Irreducibility of Salaries. Public Servers. Constitutional Guarantee.

1 Introdução

Tem-se verificado hodiernamente um paulatino crescimento das ações judiciais propostas por servidores públicos em face das Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal motivadas pelo descontentamento e pelo inconformismo de tais agentes no que tange a questões de ordem remuneratória.

Tais litígios judiciais, em grande número de casos, possuem como temática de fundo a discussão em torno da garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos prevista para a generalidade dos servidores públicos no artigo 37, inciso XV da Carta Política de 1988.

Nesse contexto, ganha importância a análise dos vários aspectos atinentes ao tema e sua relação com as diversas situações vivenciadas no cotidiano do serviço público e que repercutem na remuneração de todos aqueles vinculados à Administração Pública por uma relação de natureza institucional ou legal.

Com vistas ao desenvolvimento de um estudo que possa contribuir para uma visão mais sistemática e a formação de um juízo crítico quanto ao assunto faz-se, no presente trabalho, referência aos ensinamentos da doutrina jurídica especializada, assim como ao entendimento adotado pelos tribunais nos vários casos judiciais que abordaram questões relacionadas ao tema, notadamente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Optou-se, para tanto, pela utilização de uma abordagem qualitativa mediada pela pesquisa bibliográfica.

Após esta introdução, que se apresenta como primeiro capítulo, segue-se o segundo capítulo, no qual além da abordagem da previsão histórica da garantia da irredutibilidade de vencimentos no contexto constitucional brasileiro, examina-se a finalidade do instituto e sua relação com o desempenho das atribuições funcionais dos servidores públicos.

No terceiro capítulo analisa-se a acepção da expressão servidor público, esclarecendo-se que o objeto deste estudo concentrar-se-á no universo dos servidores públicos estatutários. Enfoca-se também a aplicabilidade da mencionada garantia no que tange aos servidores ocupantes de cargos comissionados.

Nos capítulos quarto, quinto e sexto discorre-se, respectivamente, sobre a relação da irredutibilidade de vencimentos com

o instituto do direito adquirido do servidor público, sua análise frente à incidência das limitações remuneratórias constitucionais e o exame das várias hipóteses em que, mesmo se verificando uma diminuição da remuneração do servidor, não se cogita de ofensa àquela garantia.

2 Histórico e finalidade da garantia da irredutibilidade

A previsão constitucional da irredutibilidade dos estipêndios dos servidores públicos remonta à Constituição Federal de 1891, que se referia originariamente àquela garantia apenas no que concerne aos magistrados. Nesse sentido, assim dispunha o seu artigo 57, § 1º: “Art. 57 - Os Juizes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial. § 1º - Os seus vencimentos serão determinados por lei e não poderão ser diminuídos.”.

Posteriormente, a irredutibilidade foi estendida a todos os empregados públicos federais por meio da Reforma Constitucional de 1926, levada a efeito pela Emenda de 3/9/1926 que, dentre outras modificações no Texto Constitucional então vigente, alterou o artigo 34, nº 24 e o artigo 72, nº 32.

Nas Constituições Federais que se seguiram à de 1891, porém, a garantia da irredutibilidade de vencimentos – tal qual constava no texto original daquele estatuto fundamental – somente foi contemplada em relação aos magistrados (artigo 64, “c” da Constituição de 1934; artigo 91, “c” da Constituição de 1937; artigo 95, III da Constituição de 1946; artigo 108, III da Constituição de 1967 e artigo 113, III da Emenda Constitucional nº 1/69).

No regime constitucional atual, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, a garantia da irredutibilidade passou a ser prevista expressamente em relação aos ocupantes de cargos e empregos públicos (aplicando-se também a estes últimos quanto à matéria o artigo 7º, VI), aos magistrados (e por extensão aos membros dos Tribunais de Contas, na forma do artigo 73, § 3º e do artigo 75) e aos membros do Ministério Público. Os artigos 37, XV, 95, III e 128, I, “c” em suas redações originais assim rezavam:

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, também, ao seguinte:

[...]

XV – Os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, XII, 150 II, 153, III e 153, §2º, I.

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

[...]

III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 128. [...]

[...]

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

[...]

c) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, §2º, I.

A distinção entre servidores civis e militares foi eliminada pela Emenda Constitucional nº 18/98, passando o artigo 37, XV da Lei Fundamental de 1988 a conter a seguinte redação: “os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2º, I”.

Com a Reforma Administrativa realizada pela Emenda Constitucional nº 19/98 o Texto Constitucional foi sensivelmente alterado, principalmente no que tange à temática dos agentes públicos. No que interessa propriamente à matéria em discussão, passou a Magna Carta a diferenciar os servidores ocupantes de

cargo público e os empregados públicos, além de referir-se, em relação à modalidade remuneratória de categorias específicas de agentes públicos (magistrados e membros do Ministério Público) à figura do subsídio. Nesse contexto, assim dispõe atualmente os artigos 37, XV, 95, III e 128, I, “c”:

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:

[...]

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

[...]

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 128. [...]

[...]

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

[...]

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I.

Vale observar que na vigência do regime constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988 originalmente ficavam excluídas do alcance da regra da irredutibilidade de vencimentos as disposições relativas aos limites máximos de remuneração (artigo 37, XI e XII) e as normas referentes à cobrança de tributos, em especial no que tange ao imposto de renda (artigos

150, II, 153, III e 153, § 2º, I). Com a alteração do Texto Constitucional pela EC nº 19/98 fora incluída na redação do artigo 37, XV uma nova ressalva: a do inciso XIV do artigo 37, que veda a ocorrência do denominado “efeito cascata”, que se materializa quando um acréscimo pecuniário se incorpora à base de cálculo de outro sob o mesmo título ou idêntico fundamento.

Feita a contextualização histórica do instituto, cabe examinar sua finalidade.

Embora seja certo que é tênue, em muitos casos, a diferenciação no Texto Constitucional entre direito e garantia, como bem registra José Afonso da Silva¹, opta-se considerar que a irredutibilidade remuneratória consubstancia-se em verdadeira garantia conferida pela Magna Carta aos agentes públicos, com vistas a permitir o livre exercício de suas atribuições funcionais, protegendo-os contra possíveis medidas arbitrárias implementadas pelo Estado. Nessa perspectiva, a garantia constitucional em foco pode ser relacionada à necessidade de conferir aos agentes públicos segurança no seio das relações internas da Administração, traduzindo-se mais claramente, quando se cogita dos magistrados e membros do Ministério Público, de verdadeira garantia de segurança institucional e do regime democrático, dada a magnitude das funções desempenhadas por esses agentes, o que mereceu, por parte do Constituinte de 1988, disciplina específica no texto da Lei Fundamental (artigo 95, III e artigo 128, I, “c”). Pontes de Miranda (1967, p. 547), ainda na égide da Constituição de 1967, teceu os seguintes comentários acerca da irredutibilidade de vencimentos da magistratura: “A vitaliciedade sem irredutibilidade de vencimentos seria garantia falha. Aqui se tiraria parte do que ali se assegurou: a independência econômica, elemento de relevo, que muitos reputam o maior, da independência funcional”.

Afonso Arinos de Melo Franco (1961 apud MORAES, 2006, p. 1395-1396) destaca a importância histórica dessa garantia dos juízes, oriunda do direito inglês:

¹ O renomado constitucionalista ensina quanto ao tema que “A Constituição, de fato, não consigna regra que aparte as duas categorias, nem sequer adota terminologia precisa a respeito das garantias.” (SILVA, 2002, p. 185).

Mas é no verdadeiro fundador do Direito Constitucional inglês, o famoso Blackstone, autor do século XVII, que vamos encontrar notícias interessantes, porque contemporâneas, da consolidação do princípio das garantias judiciárias. O trecho que vamos traduzir é particularmente importante para o nosso estudo, porque esclarece exatamente o caso da cláusula financeira das garantias, ou seja, a irredutibilidade de vencimentos. Escreve Blackstone, cujo livro começa a ser redigido em 1758 e aparece em 1765: “No propósito de manter a dignidade e a independência dos juízes, nas côrtes superiores, foi decidido pela Lei (statute) 13 W-III.c.2, que as suas comissões seriam dadas (não, como antes, durante beneplácido) mas quamdiuu bene se gesserint, e os seus salários fixados e estabelecidos; mas que seria legal removê-los por decisão do Parlamento. E agora, pelo nobre progresso desta Lei (law) através da lei (statute) I Geo.III.c.23 estabeleceu-se por instante recomendação do Rei, que os juízes continuariam em função enquanto bem servirem apesar de qualquer vacância da Coroa (o que anteriormente importava na cessação de suas funções) e que os salários integrais estão absolutamente assegurados durante a duração de suas funções; havendo Sua Majestade assegurado que considerava a independência e a dignidade dos juízes essencial à administração imparcial da Justiça; uma das maiores garantias dos direitos e liberdades dos seus súditos e da honra da Coroa”. (Blackstone, *Coementaries on the law of England*. Londres, 1809, v.I).

Parcela da doutrina pátria entende que a extensão da garantia da irredutibilidade de vencimentos a todos os servidores públicos pela Carta Política de 1988 descaracterizou a natureza dessa proteção constitucional, que passou de garantia voltada à independência do exercício de determinadas atividades, como a magistratura, a benefício funcional geral dos agentes públicos. Nesse sentido posiciona-se José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 563):

[...] como bem assinalam alguns estudiosos, enquanto a prerrogativa da irredutibilidade de vencimentos de magistrados tinha como razão inspiradora a garantia

de desempenho imparcial e independente de sua função específica – a função jurisdicional – não foi certamente essa a razão que mobilizou o Constituinte a estendê-la a todos os servidores, e do modo como foi outorgada configura-se efetivamente como mero benefício de ordem pessoal, mais inerente à pessoa do servidor do que à função que desempenha. Desse modo, pode hoje afirmar-se que a irredutibilidade nem mais representa uma prerrogativa. De garantia peculiar atribuída a categorias especiais de agentes públicos passou a indicar direito funcional genérico de todos os servidores estatutários.

Diverge-se do escólio doutrinário em comento na medida em que se perfilha a orientação de que a garantia da irredutibilidade vencimental outorgada constitucionalmente a todos os servidores públicos não configura apenas uma mera proteção individual de caráter financeiro. Na realidade, embora se possa compreender tal garantia como de natureza qualificada em relação aos magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas – tanto que mereceu previsão constitucional específica para esses agentes –, crê-se que não se pode, em absoluto, afastar para os demais servidores a ideia de que a irredutibilidade também assume a feição de prerrogativa jurídica fundamental para o livre exercício de certas funções públicas. Com acerto, Wallace Paiva Martins Júnior (2009, p. 160) leciona que “Ideologicamente, a irredutibilidade de subsídios e vencimentos dos servidores públicos é garantia da independência do desempenho da função, não se tratando de privilégio, até porque, como observado, é princípio fundamental do direito trabalhista”.

Com efeito, observa-se que o exercício das atividades inerentes a determinadas carreiras de servidores públicos somente poderia ser efetivamente bem realizado se aos respectivos agentes fossem garantidas prerrogativas jurídico-funcionais que os protegessem contra possíveis ações arbitrárias do Poder Público, tal como a garantia da irredutibilidade remuneratória. É o caso, *vg.*, das carreiras de defensor público, de delegado de polícia ou daquelas ligadas à Advocacia Geral da União (e por extensão às Procuradorias Gerais dos Estados, do DF e dos Municípios). Há, sem dúvida, uma dimensão do exercício dessas

funções que extravasa a simples esfera da repartição pública na qual o servidor está lotado, estendendo seus reflexos sobre toda a sociedade.

No que concerne à advocacia pública, há que ser observada a questão de simetria constitucional entre todos aqueles que desempenham funções essenciais à Justiça, consoante a previsão do Constituinte Originário – magistrados, membros do Ministério Público e da Advocacia Pública –, de modo que se impõe o mesmo tratamento a todos esses agentes públicos quanto a garantias, prerrogativas e direitos, inclusive remuneratórios, compatíveis com a dignidade, responsabilidade e complexidade das atribuições. Dentro dessa perspectiva tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 452/2009) que confere autonomia institucional à Advocacia Geral da União e aos seus membros as garantias de independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Referida PEC foi aprovada recentemente na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

3 Análise da expressão servidor público

Conforme ressaltado anteriormente, no regime constitucional atual a garantia da irredutibilidade dos vencimentos foi consagrada expressamente em relação a todos os ocupantes de cargos e empregos públicos e não apenas no que concerne aos magistrados, como ocorrido no período da vigência da EC nº 1/69.

Considerando-se, no entanto, que o presente trabalho visa analisar a cláusula constitucional da irredutibilidade em função da expressão servidor público, cumpre perquirir a extensão da acepção desse termo a fim de se poder determinar o raio de alcance da garantia em estudo. Nessa senda, adequado se mostra diferenciar as expressões agente público e servidor público, cujo uso comumente ocorre de forma indiscriminada. Para Lucas Rocha Furtado (2012, p. 736) “[...] o desempenho de todas as atividades estatais é feito por agentes públicos. Se algum ato foi praticado, se algum ato deixou de ser praticado, toda ação ou omissão estatal estará necessariamente relacionada à ação ou à omissão de um agente público”.

Em termos legislativos, a expressão agente público é adotada de forma bastante ampla no artigo 2º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que assim prescreve:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Em menor escala, mas também de forma abrangente, o conceito de agente público é encontrado no artigo 327 do Código Penal e no artigo 5º da Lei nº 4.898/65 (Lei de Abuso de Autoridade).

Na doutrina pátria é possível afirmar que a definição do termo em análise goza de considerável extensão, consoante apontam os magistérios de Hely Lopes Meirelles (2001, p. 69), para quem os “Agentes públicos – São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 475-476), que entende como agente público “Toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”, e Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 235), segundo o qual “quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto a exercita, é um agente público”.

Embora seja ponto praticamente pacífico na doutrina administrativista que a expressão agente público é termo genérico que abrange as mais diversas hipóteses de exercício de atividade estatal, há evidente dissenso entre os juristas no que se refere à classificação das categorias desses agentes.

Reputa-se mais adequada a linha de entendimento que toma a expressão servidor público como uma espécie do gênero agente público. Todo servidor público é, portanto, agente público, mas a recíproca não é verdadeira. Por outro lado, dentro do universo dos servidores públicos podem ser identificados dois subgrupos distintos: os estatutários (sujeitos a regime jurídico de direito público) e os celetistas (cujo vínculo com a Administração Pública é regido essencialmente pela Consolidação das Leis Tra-

balhistas). Os primeiros corresponderiam a uma acepção mais restritiva do termo servidor público.

Dessa forma toma-se a expressão servidor público em um sentido mais amplo – englobando os servidores estatutários e os empregados públicos celetistas – e em um sentido mais estrito, limitando-se apenas aos servidores públicos estatutários. Dentro dessa linha de pensamento vale conferir a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2001, p. 383):

Servidores públicos em sentido amplo, no nosso entender, são todos os agente públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), de natureza profissional ou empregatícia. A classificação dos servidores públicos em sentido amplo é campo propício para divergências doutrinárias. De acordo com a Constituição Federal, na redação resultante da EC 19, chamada de “Emenda da Reforma Administrativa”, bem como da EC 20, classificam-se em quatro espécies: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregados públicos e os contratados por tempo determinado. [...] Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público.

Lucas Rocha Furtado (2012, p. 749) também adota a concepção restritiva da expressão servidor público:

[...] questão relevante consiste em saber se empregados públicos seriam igualmente servidores públicos. Não obstante haja autores que expressamente adotem esse entendimento, preferimos a solução contrária. [...] Servidor público é aquele que ocupa cargo público de provimento em caráter efetivo, que pressupõe prévia aprovação em concurso público, ou de provimento em comissão.

Feita essa distinção cumpre salientar que o presente trabalho discorrerá acerca do tema da irredutibilidade remuneratória apenas no que tange aos servidores públicos estatutários (ocupantes de cargos efetivos ou comissionados), que constituem a grande parcela dos agentes públicos. Partir-se-á, portanto, do sentido estrito da expressão servidor público, sem embargo do reconhecimento de que o estudo do tema em face de outras categorias de agentes públicos (como os agentes políticos e os empregados públicos) possui contornos igualmente relevantes.

Questão interessante que cerca o tema em exame consiste na aplicabilidade da garantia constitucional da irredutibilidade remuneratória aos servidores públicos que ocupam cargos de provimento em comissão.

Destarte, a indagação que se coloca é a seguinte: a natureza precária e transitória do vínculo jurídico-funcional desses agentes com a Administração Pública impediria esses servidores de gozarem da proteção constitucional da irredutibilidade? Para Pontes de Miranda (1967, p. 434) a resposta é afirmativa, conforme disserta o renomado autor em obra editada sob a vigência da Constituição de 1967: “Os vencimentos dos que são ‘de livre nomeação e demissão’, ou exercem ‘cargos de confiança’, são redutíveis. Quem pode ser demitido, a nuto, pode ter diminuídos os seus vencimentos”. Pensamos, contudo, em sentido contrário.

Além de não existir justificativa plausível e razoável para a exclusão dos servidores comissionados do alcance da irredutibilidade remuneratória, o artigo 37, XV da CF/88, que prevê essa garantia, foi categórico ao considerar irredutíveis “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos”.

De fato, não se pode interpretar uma norma jurídica de modo a estabelecer distinções que o legislador não fez expressamente. Por outro lado sobressai, no âmbito da hermenêutica constitucional, o princípio da efetividade das normas constitucionais, conforme bem anotado por Luís Roberto Barroso (2009, p. 305):

O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando,

no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não-auto-aplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador.

Na jurisprudência pátria é possível encontrar julgados nos quais foi aplicada a garantia da irredutibilidade no que se refere aos servidores comissionados, tal como se verifica no seguinte acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que discutiu a matéria em função do gozo de licença para tratamento de saúde:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. CARGO EM COMISSÃO. PRELIMINARES REJEITADAS. EMBORA VINCULADA A IMPETRANTE AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA, TEM DIREITOS PREVISTOS EM LEIS MUNICIPAIS COMPATÍVEIS COM SUA POSIÇÃO FUNCIONAL NO MUNICÍPIO. LEI COMPLEMENTAR Nº 133/85, QUE NO ART. 148, AO DISCIPLINAR A LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE, GARANTE AO SERVIDOR LICENCIADO A RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA INTEGRAL. PODEM OS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SER ALCANÇADOS POR OUTRAS GARANTIAS E DIREITOS, DESDE QUE COMPATÍVEIS E RECONHECIDOS EM LEIS, VALENDO O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL. APELO IMPROVIDO E SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME. (TJRS, Apelação e Reexame Necessário Nº 70003939873, Quarta Câmara Cível, Rel.: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/06/2005).

O Supremo Tribunal Federal, a quem o constituinte de 1988 conferiu a prerrogativa de guardião e intérprete final da Constituição da República, possui precedente em sua jurisprudência favorável à extensão da garantia ao ocupante de cargo em comissão. Nesse sentido confira-se:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. VANTAGEM

DENOMINADA “DIFERENÇA INDIVIDUAL”. LEI N. 9.421/96. RESOLUÇÃO DO TSE DETERMINANDO O PAGAMENTO DA PARCELA. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO ANTE O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS [ART. 37, XV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL]. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. A Lei n. 9.421/96 instituiu o Plano de Cargos e Salários do Poder Judiciário, dando lugar, no momento da implementação dos novos estipêndios nela fixados, a decréscimo remuneratório com relação a alguns servidores. 2. Os que sofressem o decréscimo receberiam a diferença a título de “Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI”, que seria absorvida pelos reajustes futuros. 3. A Resolução TSE n. 19.882, de 1.7.97, determinou o pagamento da parcela aos servidores sem vínculo com a Administração. 4. A irredutibilidade de vencimentos dos servidores, prevista no art. 37, XV, da Constituição do Brasil, aplica-se também àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública. 5. Segurança concedida. (STF, MS 24580/DF, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJ 23-11-2007).

Em acórdão anterior o Pretório Excelso já havia se pronunciado a favor da observância da garantia da irredutibilidade para os servidores comissionados. Na ocasião, discutiu-se a possibilidade de redução dos vencimentos dos atuais ocupantes de cargos em comissão por conta da transformação de funções comissionadas na Universidade Federal de Pernambuco. A conclusão da referida Corte foi a seguinte:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÕES DE FUNÇÕES COMISSIONADAS. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. Tendo em vista a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, não poderá ocorrer a diminuição do quanto já percebido conforme o regime anterior, não obstante a ausência de direito adquirido à sua preservação. Recurso extraordinário conhecido, mas improvido. (RE 378932-PE, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 14-05-2004).

No referido julgamento o Ministro César Peluso assim pontificou:

[...] Não vejo a ligação necessária entre a garantia da irredutibilidade e outras características do regime jurídico dos servidores, como a estabilidade. Penso que o legislador, por razões de caráter humanitário, quis impedir que os funcionários tivessem os vencimentos reduzidos, qualquer que seja a natureza do vínculo mantido com a Administração Pública. Esse entendimento não maniet a Administração Pública, porque, salvos os casos excepcionais de mandato temporário, a grande maioria dos servidores é demissível ad nutum, de modo que, se a Administração já não acha conveniente mantê-los nos cargos de confiança, pode dispensá-los e estabelecer para os próximos ocupantes regime diverso, sem ofensa a nenhuma norma jurídica, ou seja, aqueles que continuam no exercício da função de confiança, enquanto tais, devem merecer a garantia, por razões de segurança jurídica.

Dessa forma, cumpre reconhecer que as características da transitoriedade, precariedade e demissibilidade ad nutum dos cargos comissionados não impedem a incidência da cláusula da irredutibilidade de vencimentos para os servidores investidos naquelas funções. Cumpre, pois, à Administração Pública adotar soluções concretas que preservem o total da remuneração dos atuais ocupantes desses cargos sempre que deparar com a possibilidade fática de decesso estipendial, como ocorreu no caso apreciado pelo STF de transformação de funções na estrutura administrativa da UFPE, em que, como destacado pelo Min. Carlos Britto em seu voto como relator do RE nº 378932, a instituição vinha pagando uma diferença individual como forma de manter íntegros os vencimentos dos seus agentes.

4 Irredutibilidade e direito adquirido

A Constituição Federal de 1988, seguindo a tradição constitucional brasileira, manteve no inciso XXXV do artigo 5º a proteção do direito adquirido como garantia fundamental, a qual inte-

gra o tripé da segurança jurídica ao lado do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Avançando na densificação do instituto, o constituinte originário qualificou o direito adquirido e a garantia respectiva como cláusulas intangíveis, a teor do disposto no artigo 60, § 4º da Lei Fundamental. Destarte, o direito adquirido constitui-se em limite negativo expresso à atuação do constituinte derivado, uma vez que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir quaisquer direitos e garantias individuais.

No âmbito da Administração Pública, a discussão em torno da existência de direito adquirido por parte do servidor público não é recente no direito pátrio, tendo sido sempre tormentoso seu enfrentamento tanto na doutrina como na jurisprudência. Há julgados antigos do Supremo Tribunal Federal considerando haver direito adquirido do servidor à qualificação jurídica do seu tempo de serviço como o RE nº 82881/SP assim ementado:

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. - CARACTERIZAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO; DIREITO ADQUIRIDO. - ESTABELECIDO, NA LEI, QUE DETERMINADO SERVIÇO SE CONSIDERA COMO TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO, PARA OS EFEITOS NELA PREVISTOS, DO FATO INTEIRAMENTE REALIZADO NASCE O DIREITO, QUE SE INCORPORA IMEDIATAMENTE NO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR, A ESSA QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO TEMPO DE SERVIÇO, CONSUBSTANCIANDO DIREITO ADQUIRIDO, QUE A LEI POSTERIOR NÃO PODE DESRESPEITAR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO. - VOTOS VENCIDOS. (RE 82881/SP, Rel.: Min. Xavier De Albuquerque, Rel. p/ Acórdão: Min. Eloy Da Rocha, Tribunal Pleno, DJ 19/01/1976).

Verifica-se também, na jurisprudência do STF, o reconhecimento da legitimidade de situações funcionais favoráveis ao servidor público que se constituíram em direito adquirido mesmo confrontadas com a atual Magna Carta.

EMENTA: Ascensão funcional de servidor público municipal - Implemento das condições necessárias à

aquisição do direito, sob a égide de lei anterior à Constituição de 1988 - Reconhecimento e formalização posteriores - Circunstância despicienda - Existência de direito adquirido. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 211819/RJ, Rel.: Min. Octavio Gallotti, Primeira Turma, DJ 24-09-1999).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: READAPTAÇÃO: DIREITO ADQUIRIDO. CF, art. 5º, XXXVI. I. - Servidor público: readaptação: direito adquirido anteriormente à CF/88, que deve ser respeitado por esta: CF, art. 5º, XXXVI. II. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. (RE 364757 AgR/RJ, Rel.: Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 08/04/2005).

Contudo, quando o tema é associado a questões de ordem remuneratória, a jurisprudência dominante dos tribunais superiores, em especial do STF, repele a ideia de que a constituição de situações consolidadas no tempo em favor do servidor erija-se em direito adquirido deste contra alterações sobrevindas no regime legal que o vincula à Administração Pública. É o caso, v.g., de modificação, por intermédio de lei, da composição da remuneração dos agentes públicos. Há que se registrar, contudo, que existem vozes dissonantes dessa orientação jurisprudencial majoritária, especialmente na doutrina. Antonio Russo Filho (2010, p. 106), em obra específica sobre o assunto, assinala que:

De fato, como teremos oportunidade de abordar mais adiante, o Judiciário, desprezando todos os fundamentos da teoria subjetiva sobre a qual arquitetou-se e sistematizou-se a noção de direito adquirido, e que já faz parte da tradição histórica do direito brasileiro, costuma servir-se de fundamentos da teoria objetivista de Roubier, que são incompatíveis com a ideia de direito adquirido tal como construída pela teoria subjetivista, para proclamar em seus julgados, como se fosse um dogma, ou uma noção facilmente depreensível do instituto, o aforismo “servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico”, e, sob tal alegação, geralmente desacompanhada de maiores fundamentações,

chancela a supressão de direitos do servidor, inclusive os de cunho nitidamente patrimonial.

Na mesma direção é o magistério de Caio Mário da Silva Pereira (1997, p. 107):

Se uma lei nova estabelece diferentes direitos e obrigações para os servidores do Estado, alcança a generalidade dos funcionários. Mas, se vem suprimir prerrogativas e vantagens já incorporadas ao patrimônio individual, o lesado pela reforma pode opor à nova disposição o direito integrado no seu patrimônio.

No entanto, tal como frisado anteriormente, é firme o entendimento jurisprudencial de que é legítima, a princípio, a conduta da Administração Pública ao modificar a forma de composição da remuneração dos seus servidores, seja por meio da reestruturação de carreiras ou mesmo por intermédio da supressão ou da alteração da forma de cálculo de determinadas vantagens pecuniárias. Essa providência se insere no poder que assiste à Administração Pública de organizar seus serviços e reger, segundo sua conveniência, a relação com seus servidores. O regime estatutário que vincula o servidor ao ente público é, por definição, essencialmente legal e unilateral, o que retira a possibilidade de arguição pelo servidor do direito à inalterabilidade de sua situação funcional em nome da garantia do direito adquirido. Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 227):

A relação jurídica que interliga o Poder Público e os titulares de cargo público, como já foi dito – e ao contrário do que se passa com os empregados –, não é de índole contratual, mas estatutária, institucional. Nas relações contratuais, como se sabe, direitos e obrigações recíprocos, constituídos nos termos e na ocasião da avença, são unilateralmente imutáveis e passam a integrar de imediato o patrimônio jurídico das partes, gerando, desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no liame de função pública, composto sob a égide estatutária, o Estado, ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime

jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando se seu ingresso. Então, benefícios e vantagens, dantes previstos, podem ser ulteriormente suprimidos. Bem por isto, os direitos que deles derivem não se incorporam ao patrimônio jurídico do servidor (firmando-se como direitos adquiridos), do mesmo modo que nele se integrariam se a relação fosse contratual.

Seguindo essa linha de entendimento o STF já decidiu:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. 1. A jurisprudência desta Suprema Corte se consolidou no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. O vínculo entre o servidor e a Administração é de direito público, definido em lei, sendo inviável invocar esse postulado para tornar imutável o regime jurídico, ao contrário do que ocorre com vínculos de natureza contratual, de direito privado, este sim protegido contra modificações posteriores da lei. 2. Agravo regimental improvido. (RE 287261 AgR/MG, Rel: Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 26-08-2005).

Embora seja ponto praticamente unânime na jurisprudência a questão da mutabilidade unilateral do regime jurídico dos servidores públicos, não há de se olvidar que a Constituição em vigor, já na sua redação original, assegurou a esses agentes a irreducibilidade de vencimentos. Dessa forma, conquanto o servidor não possa invocar direito adquirido em face de alterações no regime jurídico aplicável – ainda que a modificação levada a efeito atinja sua remuneração – estará o referido agente, mesmo assim, amparado pela cláusula da irreducibilidade. Vale fazer referência novamente aos ensinamentos de Antonio Russo Filho (2010, p. 144):

Cumpra ainda registrar que, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal a única garantia que assistiria ao servidor público estatutário, no tocante a

seus direitos pecuniários, seria a irredutibilidade de vencimentos, pois nos termos da tese – ao que parece vitoriosa no âmbito daquele Tribunal –, o servidor, face o pressuposto de que inexistiria direito adquirido a regime jurídico, não teria o resguardo daquele instituto no tocante à composição e à fórmula de cálculo dos seus vencimentos. Com relação à irredutibilidade, porém, o mesmo Tribunal já sustentou que esta seria uma modalidade qualificada de proteção do direito adquirido [...].

Conforme destacado na lição do publicista em comento o Pretório Excelso perfilha a tese de que a cláusula constitucional de irredutibilidade remuneratória é modalidade qualificada de direito adquirido, protegendo o servidor contra alterações sobrevindas no regime jurídico-estatutário que provoquem decesso em seus estipêndios. Nesse sentido:

EMENTA: I. Recurso extraordinário: letra a: possibilidade de confirmação da decisão recorrida por fundamento constitucional diverso daquele em que se alicerçou o acórdão recorrido e em cuja inaplicabilidade ao caso se baseia o recuso extraordinário: manutenção, lastreada na garantia da irredutibilidade de vencimentos, da conclusão do acórdão recorrido, não obstante fundamentado este na violação do direito adquirido. II. Recurso extraordinário: letra a: alteração da tradicional orientação jurisprudencial do STF, segundo a qual só se conhece do RE, a, se for para dar-lhe provimento: distinção necessária entre o juízo de admissibilidade do RE, a - para o qual é suficiente que o recorrente alegue adequadamente a contrariedade pelo acórdão recorrido de dispositivos da Constituição nele prequestionados - e o juízo de mérito, que envolve a verificação da compatibilidade ou não entre a decisão recorrida e a Constituição, ainda que sob prisma diverso daquele em que se hajam baseado o Tribunal a quo e o recurso extraordinário. 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. Irredutibilida-

de 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 298695/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 24-10-2003).

Seguindo a linha dessa orientação o Tribunal de Justiça do Ceará em diversas ocasiões considerou ilegítima, por lesiva ao artigo 37, inciso XV da Lei Fundamental, a redução da jornada de trabalho do servidor que lhe acarrete decurso vencimental. Confira-se, a título exemplificativo, o teor da emenda do seguinte aresto:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. REDUÇÃO DE VENCIMENTOS POR ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA A DIREITOS GARANTIDOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. 1. A proteção constitucional ao salário supera o limite patrimonial almejado, pois é matéria concernente ao princípio da dignidade da pessoa humana. Sendo, portanto, a irredutibilidade de vencimento uma proteção constitucional, conferindo ao trabalhador o direito líquido e certo à sua manutenção. 2. O princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos, não pode ser afastado, o que impede a pretendida adequação do salário dos impetrantes à carga horária reduzida unilateralmente pela Administração, no seu exclusivo interesse. (Apelação/Reexame Necessário Nº 333-44.2005.8.06.0127/1, Sexta Câmara Cível, Rel.: Des. Sérgio Maria Mendonça Miranda, DJ: 6/9/2012).

Dessa forma, de um lado há a faculdade de a Administração Pública modificar legalmente, segundo sua conveniência e oportunidade, o regime jurídico de seus agentes – aí se incluindo a contraprestação pecuniária que lhes é paga – e do outro a impossibilidade de que a alteração levada a efeito com aquele desiderato venha a acarretar redução direta do quantum da re-

muneração dos servidores públicos, em razão da garantia constitucional em estudo.

Diante desse quadro fez-se necessária a concepção de mecanismos conciliadores entre aqueles dois extremos da questão a fim de se permitir, observados determinados limites, a implementação de modificações do regime estatutário pretendidas pelo Poder Público. Nesse contexto, consolidou-se na jurisprudência dos tribunais de todo o País a tese de que qualquer alteração operacionalizada pela Administração no regime jurídico-institucional dos seus servidores não deverá importar em diminuição da totalidade do valor dos estípedios desses agentes. A propósito:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. LEI Nº 12.635/04 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO POLICIAL. EXTINÇÃO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. PRESERVAÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DO C. STF E DO C. STJ. RECURSO DESPROVIDO. I – “Resguardada a irredutibilidade de vencimentos e proventos, não possuem os servidores públicos direito adquirido a regime de remuneração. Precedentes do STJ” (REsp 957.660/RS, 5ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 02/02/2009). II - A Lei Estadual nº 12.635/04, que extinguiu a denominada “gratificação de função policial”, implicou em alteração do critério de cálculo da remuneração dos agentes a quem se destinava. Todavia, não ensejou diminuição do quantum percebido pelos servidores. III - Não tendo havido redução efetiva no valor global da remuneração, não há que se falar em direito adquirido à manutenção de base de cálculo de vantagem, revelando-se válida a supressão do pagamento da gratificação. Recurso ordinário desprovido. (STJ, RMS 29248/PE, Quinta Turma, Ministro Felix Fischer, DJe 22/06/2009).

Desse modo possível se faz, a princípio, a extinção ou a modificação da forma de cálculo de vantagens pecuniárias, a reclassificação de cargos, reenquadramentos funcionais ou quaisquer outras providências adotadas legislativamente pela Administra-

ção que importem reflexos sobre a remuneração dos servidores públicos, cabendo tão somente a esses agentes se oporem àquelas medidas na hipótese de sobrevir redução do valor global de seus vencimentos.

Como então a Administração deve operacionalizar, na prática, essa questão de modo legítimo?

Um primeiro aspecto a ser verificado quanto ao tema é se o valor nominal da remuneração do servidor foi reduzido pela alteração da forma da composição dos seus vencimentos. É comum, por exemplo, a diminuição por lei do valor de determinadas gratificações com o correlato aumento de outras, resultando, ao final, em manutenção ou até em elevação do montante global da remuneração do agente público (STF, AgRg no RE 393.314/CE, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 29/4/2005). Outra hipótese recorrente, e que ocorre principalmente quando da extinção de vantagens pecuniárias ou da realização de reenquadramentos funcionais em novo plano de cargos e carreiras, refere-se à incorporação dos valores das parcelas remuneratórias extintas no valor do novo vencimento-base do servidor. Nessa situação é comum o montante que passa a ser percebido a título de novo vencimento-base igualar ou superar a soma do antigo vencimento-base e das gratificações incorporadas e extintas (STJ, AgRg no REsp 1322488/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 24/8/2012). Caso análogo a esse último refere-se à criação de subsídio como nova modalidade remuneratória de determinada categoria. Havendo a incorporação no valor do subsídio instituído do quantum que, no regime anterior, era pago ao servidor sob a forma de vantagens pecuniárias, nada se poderá censurar na conduta da Administração, uma vez que inexistente qualquer redução vencimental. Assim já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do RMS 32362/MT (Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 24/09/2010). Mais recentemente a mesma Corte de Justiça retomou a análise da matéria em caso que envolvia a absorção pelo subsídio de parcela obtida mediante decisão judicial:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LEIS DELEGADAS NºS 113 E 175/2007 DO ESTADO DE MINAS GE-

RAIS. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO. EXTINÇÃO DE VANTAGENS REMUNERATÓRIAS. LEGALIDADE. VALOR NOMINAL DOS VENCIMENTOS PRESERVADO. OBSERVÂNCIA DA IRREDUTIBILIDADE VENCIMENTAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO E DE VENCIMENTOS. DECISÃO JUDICIAL SOBRE INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO. EFICÁCIA TEMPORAL DA COISA JULGADA (CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS). 1. Este Tribunal Superior possui jurisprudência firmada no sentido de não possuir o servidor público direito adquirido a regime jurídico, tampouco a regime de vencimentos ou de proventos, sendo possível à Administração promover alterações na composição remuneratória e nos critérios de cálculo, como extinguir, reduzir ou criar vantagens ou gratificações, instituindo, inclusive, o subsídio, desde que não haja diminuição no valor nominal percebido, em respeito ao princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. 2. Consoante entendimento consagrado por esta Corte Superior, a lei superveniente que promove a reestruturação do sistema remuneratório do servidor público pode dispor sobre a absorção das vantagens pessoais incorporadas, ainda que tenham sido obtidas judicialmente, desde que observada, de qualquer modo, a irredutibilidade nominal de vencimentos. Isso porque a decisão judicial, em tais hipóteses, obedece a cláusula rebus sic stantibus, a produzir efeitos somente quando mantiverem hígdas as situações de fato e de direito existentes no momento de sua prolação, de sorte que não há falar em violação do princípio constitucional da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal). 3. A nova sistemática de cálculo dos vencimentos/proventos instituída pela Lei Delegada Estadual nº 175/2007 de Minas Gerais não ocasionou decréscimo remuneratório. Ao contrário, as verbas extintas foram unificadas e incorporadas em parcela única, tendo havido, outrossim, incremento salarial. Logo, não há falar em ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos nem ao princípio da reserva legal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg nos EDcl no RMS 28743/MG, Quinta Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 02/10/2012).

Contudo há situações nas quais, alterado por lei o regime remuneratório do servidor público, é constatado que o valor total dos vencimentos ou do subsídio da novel situação é inferior ao montante percebido no regime legal anterior. Nessa hipótese, em respeito à garantia da irredutibilidade e da própria segurança jurídica, não poderá haver supressão do excesso remuneratório verificado quando da implantação da nova estrutura vencimental. Diante dessa possibilidade é recomendável que haja a previsão em lei da criação de parcelas remuneratórias que possuam a natureza de vantagem pessoal e que sejam representativas daquela importância excedente (parcela vencimental complementar, parcela absorvível, dentre outras denominações). Tais parcelas, via de regra, são de existência transitória, ou seja, o direito à sua percepção não se prolonga indefinidamente no tempo, sendo o valor correspondente paulatinamente absorvido e reduzido quando elevada a remuneração do servidor mediante reajustes, revisões gerais ou em face da evolução na carreira. Essa é a lição de Wallace Paiva Martins Júnior (2009, p. 161):

[...] o aparente antagonismo entre a irredutibilidade de subsídios e vencimentos e a inoponibilidade do direito adquirido à alteração do regime remuneratório resolve-se pela proibição da diminuição do valor da totalidade da remuneração. [...] Assim, por exemplo, a extinção de vantagens pecuniárias não poderá implicar redução estipendial, determinando a preservação de seu valor nominal no quantum remuneratório como parcela irredutível até sua absorção por futuros aumentos.

E arremata o citado jurista reafirmando a ideia de que:

Se o regime jurídico do servidor público é unilateral e legal e não há direito adquirido à sua manutenção, não se mostram adequadas à segurança jurídica, à irredutibilidade estipendial e aos direitos fundamentais reduções arbitrárias e inconstitucionais de estípedios licitamente adquiridos. A alteração do regime remuneratório quando consentida por lei deve preservar o padrão atual de vencimentos do agente público, sob pena de enriquecimento sem causa do poder público

e de expropriação gratuita de salários, por meio de soluções de compromisso com a absorção das vantagens excedentes do novo padrão nos aumentos ou reajustes futuros. (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 185).

Essas “soluções de compromisso” apontadas pelo publicista citado em face de alterações no regime jurídico dos servidores públicos encontram reforço nos ensinamentos de Rafael Valim (2010, p. 124-125), que defende a existência de disposições transitórias como forma de preservação da segurança jurídica sempre que houver radical mudança do direito positivo que resulte em repercussão na esfera do administrado:

[...] Como já dissemos reiteradas vezes, a segurança jurídica não obstaculiza a alteração do direito positivo, senão que combate sua mudança desleal, traumática, inopinada. E o faz, sob a vertente da proteção à confiança legítima, por meio preventivo e repressivo. Sob a via que poderíamos chamar de “preventiva”, o subprincípio da confiança legítima impõe o já aludido dever de adoção de disposições transitórias para mudanças de regimes jurídicos, ressalvada eventual situação em que o interesse público perseguido pelo novo regime jurídico seja incompatível com o regime transitório. Com efeito, se, de um lado, o princípio da irretroeficácia destina-se a impedir os efeitos nefastos da retroeficácia in pejus das normas jurídicas, as disposições transitórias visam a combater os feitos danosos que também a eficácia imediata das normas pode produzir. Para alcançar seu mister, as disposições transitórias ora disciplinam a eficácia das normas jurídicas no tempo, sem lhes alterar o conteúdo – prevendo-se, por exemplo, a ultraeficácia da norma anterior por determinado período -, ora prescrevem um regime temporário, diferente tanto do regime anterior quanto do novo. Aquela modalidade é chamada pela doutrina de “regra de conflito”, ao passo que esta é nominada de “disposição transitória substancial”.

O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento quanto ao assunto:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MP Nº 2.048-26/2000. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE PROCURADOR AUTÁRQUICO (DO INSS) EM PROCURADOR FEDERAL. PERDA REMUNERATÓRIA. CRIAÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA (VPNI). ABSORÇÃO POR MEIO DO DESENVOLVIMENTO NO CARGO OU NA CARREIRA. ADMISSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA DE REDUÇÃO NOMINAL DE VENCIMENTOS (RESPEITO À IRREDUTIBILIDADE VENCIMENTAL). DESNECESSIDADE DE ABERTURA DE PRÉVIO PROCESSO ADMINISTRATIVO. 1. Este Tribunal Superior pacificou o entendimento de não importar redução nominal de vencimentos - não havendo, portanto, ofensa ao princípio da irredutibilidade vencimental - a absorção, pelos acréscimos remuneratórios advindos da progressão na carreira, de vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) criada especificamente para compensar perdas pecuniárias de servidor com a transposição de cargos, nos termos da legislação de regência. 2. Como não se trata de redução de vencimentos, é desnecessária a prévia abertura de processo administrativo para se proceder à absorção da VPNI nos moldes da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1162982/RS, Quinta Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 02/10/2012).

Discussão correlata às questões analisadas e objeto do tópico seguinte diz respeito à oponibilidade da cláusula da irredutibilidade frente às limitações impostas pela Constituição Federal aos valores das remunerações dos servidores públicos, também conhecidas como “teto e subtetos remuneratórios”.

5 Irredutibilidade e limite máximo de remuneração

O tema referente ao teto remuneratório no serviço público está associado à compreensão do inciso XI do artigo 37 da CF/88. Essa regra constitucional contemplou, desde a sua redação original, a previsão de que a lei deveria fixar o limite máximo da

remuneração dos agentes públicos. Outra importante disposição constitucional quanto à matéria, cuja eficácia remonta à época da entrada em vigor da atual Magna Carta, consiste no artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). De acordo com esse artigo seriam imediatamente reduzidos os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria então percebidos em desacordo com a nova Constituição, não se admitindo, nesse caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/98 a redação do inciso XI do artigo 37 da CF/88 foi modificada e houve a unificação do teto remuneratório dos servidores públicos de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como sendo o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos termos da nova redação do inciso XV do artigo 48 da CF/88 – também conferida pela EC nº 19/98 - a fixação desse subsídio ficou dependente de lei de iniciativa conjunta dos Chefes dos três Poderes da União. Por essa razão, a regra do teto prevista no inciso XI do artigo 37 foi considerada desprovida de autoaplicabilidade, ficando prejudicada, na prática, a incidência do comando decorrente desse preceito constitucional.

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003 o tema ganhou novos contornos, tendo sido novamente modificado o conteúdo do inciso XI do artigo 37 da Constituição. Eliminou-se o problema da carência de autoaplicabilidade dessa norma, eis que a iniciativa legislativa para fixação do subsídio dos Ministros do STF deixou de ser conjunta, passando a ser exclusiva do próprio Supremo. Por outro lado, o artigo 8º daquela Emenda determinou que até a fixação do subsídio dos Ministros do STF seria considerado para fins de teto o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação da aludida Emenda àquelas autoridades, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, observando-se, outrossim, os limites inferiores aplicáveis aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. Vale transcrever o teor do inciso XI do artigo 37 da CF/88 após a citada modificação:

Art.37 – omissis:

[...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, 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 do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Da leitura da norma em referência observa-se que a intenção do constituinte derivado foi a de conferir ao teto remuneratório a maior amplitude possível, tanto do ponto de vista subjetivo como objetivo. De fato, estão submetidas à limitação remuneratória imposta pelo artigo 37, XI da Magna Carta todas as categorias de servidores públicos e de agentes políticos de todas as esferas da Federação e de todos os Poderes. Além desse aspecto, não escapam da incidência do teto quaisquer vantagens pecuniárias, seja qual for sua natureza. Cumpre salientar que exceção deve ser feita às parcelas de natureza indenizatória, conforme o previsto no § 11 do artigo 37, acrescentado pela EC nº 47/2005, e às parcelas de natureza eminentemente constitucional, como o abono de permanência em serviço e o terço de férias, dada a necessidade de interpretação sistemática das normas constitucionais e aplicação harmônica desses preceitos.

Há de se notar ainda que, de acordo com o artigo 37, XI, estão submetidas ao teto as hipóteses de acumulação de vencimentos ou de proventos de aposentadoria e pensões e, ainda, a acumulação dessas espécies remuneratórias entre si.

Nesse panorama, duas questões ensejaram intensos debates judiciais e doutrinários decorrentes da aplicação do teto instituído pela EC nº 41/2003 frente ao instituto do direito adquirido e à garantia da irredutibilidade remuneratória.

A primeira condiz com a aplicação do teto àquelas situações em que o servidor já vinha percebendo legitimamente uma remuneração superior ao limite máximo constitucional no período anterior à vigência da EC nº 41/2003.

A segunda refere-se à discussão da forma de incidência do teto no caso de acumulação lícita de espécies remuneratórias, sobre se se aplicaria um teto único que limitasse a soma das remunerações acumuladas ou um teto para cada espécie remuneratória.

Em relação à primeira discussão deve ser considerado dentro da análise do tema o disposto no artigo 9º da EC nº 41/2003, que evocou a aplicação do artigo 17 do ADCT como forma de impedir a arguição de direito adquirido contra a incidência do teto remuneratório. Nesse contexto, diversos Tribunais de Justiça pátrios adotaram jurisprudência contrária a pretensões deduzidas em juízo por servidores públicos que tiveram suas remunerações imediatamente reduzidas quando da entrada em vigor daquela emenda constitucional. Reflete essa orientação o seguinte aresto do TJCE:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PODER LEGISLATIVO. TETO REMUNERATÓRIO. SUBSÍDIO DO DEPUTADO ESTADUAL. VANTAGENS PESSOAIS INCLUSÃO. APLICAÇÃO DO INCISO XI, DO ARTIGO 37, COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL Nº 41/2003 C/C ART. 17, DO ADCT. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES ESTATUTÁRIAS. CONSTITUCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DO REDUTOR VENCIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE ALEGAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO E IRREDU-

TIBILIDADE DOS VENCIMENTOS EM FACE DO NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL. A incidência imediata do teto remuneratório previsto na EC nº 41/03 e na EC nº 56/04, das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, às pensões e proventos percebidas pela Autora, não implica em ofensa ao direito adquirido e à irredutibilidade dos vencimentos. Precedentes desta Corte e do STJ. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. (Mandado de Segurança nº 2227154200680600000, Rel. Francisco de Assis Filgueira Mendes, Tribunal Pleno, Data de registro: 16/05/2011).

Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2006, p. 151) assim ponderam quanto ao tema:

Ora, se não há controvérsias quanto à aplicação do novo teto quanto a situações constituídas posteriormente à Emenda Constitucional 41/2003 e a situações existentes anteriormente, mas em relação às quais a emenda permitirá um aumento de remuneração, como no caso de quem se sujeitava a um teto menor (por exemplo, a situação de servidores do Poder Executivo Federal, que tinham como parâmetro a remuneração do Ministro de Estado), o mesmo não se pode dizer no que se refere a situações definidas anteriormente à emenda em relação às quais a aplicação do novo teto conduzirá a um decurso remuneratório.

E acrescentam os citados doutrinadores:

Ora, não se apresenta desprovido de razoabilidade limitar a remuneração paga pelos cofres públicos a determinado montante. A razão e a moralidade administrativa amparam, portanto, a sujeição dos valores pagos a servidores públicos e pensionistas a um teto, considerado socialmente aceitável e justo. O valor estabelecido pela Constituição – subsídio mensal em espécie dos Ministros do Supremo no âmbito federal – é mais do que suficiente para assegurar uma existência digna no contexto de grandes desigualdades sociais do Brasil. As normas sobre acumulação remunerada e sobre a proteção ao valor social do trabalho devem

ceder, portanto, ante o valor moralidade. Mas, o princípio da segurança jurídica, a se projetar na proteção concedida constitucionalmente ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, pode constituir barreira impeditiva da aplicação do teto com a redução de valores pagos em decorrência de atos administrativos, normas ou decisões judiciais anteriores à Emenda Constitucional 41/2003. A própria irredutibilidade, nesse caso, pode ser vista como um aspecto do ato jurídico perfeito ou da coisa julgada, conforme o caso. A inexistência, na época em que foram preenchidos os requisitos para a concessão de benefícios, de regras fixando o teto ou nele incluindo as chamadas vantagens pessoais, afasta a possibilidade de, posteriormente, reduzir os estímulos percebidos, mesmo que por força de emenda constitucional. (DIAS; MACÊDO, 2006, p. 153-154).

Embora reconhecendo que o tema em alusão pode ser analisado com esteio na polêmica discussão em torno da existência de direito adquirido em face de emenda constitucional, preferiu-se não adentrar nessa tormentosa seara, considerando-se os objetivos do presente estudo. Contudo aparentemente a orientação doutrinária que reprova a possibilidade de imediato decesso estipendial de servidores ativos, inativos e pensionistas por conta das disposições presentes na EC nº 41/2003 mostra-se condizente com o necessário prestígio que se deve emprestar à garantia constitucional da irredutibilidade remuneratória, prevista no artigo 37, XV da CF/88, e ao princípio da segurança jurídica que, embora não esteja expressamente positivado no texto da Magna Carta, constitui-se em norma de dimensão fundamental no Estado de Direito; verdadeira ideia-força que pode ser identificada no artigo 5º, XXXVI da Constituição e que se traduz essencialmente na necessidade de previsibilidade e de estabilidade da ação estatal.

Dessa forma, crê-se que na hipótese de existirem espécies remuneratórias percebidas antes da entrada em vigor da EC nº 41/2003 e que superem o valor do teto ou de algum dos subtetos constitucionais, a solução a ser adotada deve ser análoga àquela mencionada no item 3 deste trabalho, isto é, deve ser garantido ao beneficiário o pagamento da importância excedente (que to-

mará por parâmetro o valor do limite remuneratório aplicável ao caso concreto) sob a forma de parcela remuneratória complementar cujo valor gradativamente irá sendo absorvido e reduzido quando elevado o estipêndio do servidor ativo, do inativo ou do pensionista. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar controvérsia envolvendo ministros aposentados do próprio STF, decidiu pela adoção daquela solução, embora fazendo referência a uma espécie de garantia qualificada de direito adquirido aplicável aos magistrados:

EMENTA: I. Ministros aposentados do Supremo Tribunal Federal: proventos (subsídios): teto remuneratório: pretensão de imunidade à incidência do teto sobre o adicional por tempo de serviço (ATS), no percentual máximo de 35% e sobre o acréscimo de 20% a que se refere o art. 184, III, da Lei 1711/52, combinado com o art. 250 da L. 8.112/90: mandado de segurança deferido, em parte. II. Controle incidente de constitucionalidade e o papel do Supremo Tribunal Federal. Ainda que não seja essencial à decisão da causa ou que a declaração de ilegitimidade constitucional não aproveite à parte suscitante, não pode o Tribunal - dado o seu papel de "guarda da Constituição" - se furtar a enfrentar o problema de constitucionalidade suscitado incidentalmente (v.g. SE 5.206-AgR, 8.5.97, Pertence, RTJ 190/908; Inq 1915, 05.08.2004, Pertence, DJ 05.08.2004; RE 102.553, 21.8.86, Rezek, DJ 13.02.87). III. Mandado de segurança: possibilidade jurídica do pedido: viabilidade do controle da constitucionalidade formal ou material das emendas à Constituição. IV. Magistrados. Subsídios, adicional por tempo de serviço e o teto do subsídio ou dos proventos, após a EC 41/2003: argüição de inconstitucionalidade, por alegada irrazoabilidade da consideração do adicional por tempo de serviço quer na apuração do teto (EC 41/03, art. 8º), quer na das remunerações a ele sujeitas (art. 37, XI, CF, cf EC 41/2003): rejeição. 1. Com relação a emendas constitucionais, o parâmetro de aferição de sua constitucionalidade é estreitíssimo, adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição imponha indubitavelmente ao mais eminente dos poderes instituídos, qual seja o órgão de sua própria reforma. 2. Nem da interpretação

mais generosa das chamadas “cláusulas pétreas” poderia resultar que um juízo de eventuais inconveniências se convertesse em declaração de inconstitucionalidade da emenda constitucional que submeta certa vantagem funcional ao teto constitucional de vencimentos. 3. No tocante à magistratura - independentemente de cuidar-se de uma emenda constitucional - a extinção da vantagem, decorrente da instituição do subsídio em “parcela única”, a nenhum magistrado pode ter acarretado prejuízo financeiro indevido. 4. Por força do art. 65, VIII, da LOMAN (LC 35/79), desde sua edição, o adicional cogitado estava limitado a 35% calculados sobre o vencimento e a representação mensal (LOMAN, Art. 65, § 1º), sendo que, 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 Supremo Tribunal Federal, com o mesmo tempo de serviço (cf. voto do Ministro Néri da Silveira, na ADIn 14, RTJ 130/475,483). 5. Se assim é - e dada a determinação do art. 8º da EC 41/03, de que, na apuração do “valor da maior remuneração atribuída por lei (...) a Ministro do Supremo Tribunal Federal”, para fixar o teto conforme o novo art. 37, XI, da Constituição, ao vencimento e à representação do cargo, se somasse a “parcela recebida em razão do tempo de serviço” - é patente que, dessa apuração e da sua aplicação como teto dos subsídios ou proventos de todos os magistrados, não pode ter resultado prejuízo indevido no tocante ao adicional questionado. 6. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que não pode o agente público opor, à guisa de direito adquirido, a pretensão de manter determinada fórmula de composição de sua remuneração total, se, da alteração, não decorre a redução dela. 7. Se dessa forma se firmou quanto a normas infraconstitucionais, o mesmo se há de entender, no caso, em relação à emenda constitucional, na qual os preceitos impugnados, se efetivamente aboliram o adicional por tempo de serviço na remuneração dos magistrados e servidores pagos mediante subsídio, é que neste - o subsídio - foi absorvido o valor da vantagem. 8. Não procede, quanto ao ATS, a alegada ofensa ao princípio da isonomia, já que, para ser acolhida, a argüição pressuporia que a

Constituição mesma tivesse erigido o maior ou menor tempo de serviço em fator compulsório do tratamento remuneratório dos servidores, o que não ocorre, pois o adicional correspondente não resulta da Constituição, que apenas o admite - mas, sim, de preceitos infraconstitucionais. V. Magistrados: acréscimo de 20% sobre os proventos da aposentadoria (Art. 184, III, da L. 1.711/52, c/c o art. 250 da L. 8.112/90) e o teto constitucional após a EC 41/2003: garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos: intangibilidade. 1. Não obstante cuidar-se de vantagem que não substantiva direito adquirido de estatura constitucional, razão por que, após a EC 41/2003, não seria possível assegurar sua percepção indefinida no tempo, fora ou além do teto a todos submetido, aos impetrantes, porque magistrados, a Constituição assegurou diretamente o direito à irredutibilidade de vencimentos - modalidade qualificada de direito adquirido, oponível às emendas constitucionais mesmas. 2. Ainda que, em tese, se considerasse susceptível de sofrer dispensa específica pelo poder de reforma constitucional, haveria de reclamar para tanto norma expressa e inequívoca, a que não se presta o art. 9º da EC 41/03, pois o art. 17 ADCT, a que se reporta, é norma referida ao momento inicial de vigência da Constituição de 1988, no qual incidiu e, neste momento, pelo fato mesmo de incidir, teve extinta a sua eficácia; de qualquer sorte, é mais que duvidosa a sua compatibilidade com a “cláusula pétrea” de indevidade dos direitos e garantias fundamentais outorgados pela Constituição de 1988, recebida como ato constituinte originário. 3. Os impetrantes - sob o pálio da garantia da irredutibilidade de vencimentos -, têm direito a continuar percebendo o acréscimo de 20% sobre os proventos, até que seu montante seja absorvido pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal. [...] (MS 24875/DF, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 06-10-2006).

Mais recentemente o Pretório Excelso voltou a analisar a matéria no MS nº 27.565/DF impetrado por membro aposentado do Ministério Público Federal. Assim ficou redigida a ementa do referido acórdão:

Mandado de segurança. [...] 2. Emenda constitucional n. 41/03. 3. Teto. 4. Garantia individual à irredutibilidade de vencimentos. 5. Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. 6. Segurança concedida para reconhecer o direito do impetrante de continuar percebendo integralmente, a partir da data da impetração, o montante que percebia anteriormente à EC 41/03. (MS nº 27.565/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Segunda Turma, Publicação DJe-221 DIVULG 21-11-2011 PUBLIC 22-11-2011).

É certo que os precedentes mencionados extraídos da jurisprudência do STF referem-se à situação dos magistrados e dos membros do Ministério Público. Entende-se, porém, que as mesmas razões que alicerçaram as conclusões presentes nesses acórdãos podem ser aplicadas à generalidade dos servidores estatutários, considerando-se que a proteção conferida pela cláusula da irredutibilidade não se restringe apenas àquela parcela específica de agentes públicos. Assim, parece que a referência constante no Texto Constitucional à garantia da irredutibilidade para os magistrados e para os membros do Ministério Público não deve ser tomada como benefício “qualificado” – como assinalou o STF nos julgados recém-transcritos – e forma de especial e diferenciada proteção – a indicar a possibilidade de existirem situações nas quais essa garantia incidiria de modo exclusivo para essas categorias –, mas, sim, como um reforço conferido pelo constituinte de 1988 às garantias institucionais daqueles agentes.

No que tange à questão da aplicação do teto na hipótese do servidor que percebe acumuladamente duas espécies remuneratórias parece que a solução que melhor atende aos cânones hermenêuticos da razoabilidade e da unidade da Constituição é aquela que considera isoladamente cada modalidade de remuneração (subsídio, vencimentos, proventos ou pensão) para fins de aplicação da limitação remuneratória, sejam essas formas espendiais oriundas do mesmo ente federativo ou de entes diversos. Sendo certo que a Constituição não pode conter disposições entre si contraditórias, não faz sentido admitir que, ao mesmo tempo em que possibilita a determinado servidor acumular legitimamente dois cargos públicos (artigos 37, XVI e XVII, 95, parágrafo único, I, 128, § 5º, II, “d”), submete-o a receber, numa limi-

tação máxima, a soma das contraprestações pecuniárias desses dois vínculos funcionais. Essa orientação possibilitaria, inclusive, o surgimento de situações absolutamente desarrazoadas, tal como se verificaria nos casos em que a remuneração do servidor atingisse o valor do teto apenas em face de um dos cargos acumulados, levando esse agente a trabalhar de forma não remunerada em relação ao outro vínculo mantido com o Poder Público. Em artigo publicado que trata desse tema Luiz Alberto Gurgel de Faria (2004) assinala:

Há, porém, um vício a ser corrigido na emenda 41/2003, cuja gênese advém desde a EC 19/1998: a previsão de que o teto se aplica às situações de cargos, empregos e funções percebidos cumulativamente. Ora, se o constituinte permitiu a mencionada acumulação, em caráter excepcional, especificando, de forma taxativa, as poucas hipóteses em que a mesma pode ocorrer, não se pode admitir que o reformador venha a tolher tal direito, fazendo, do texto da Lei Maior, letra morta. Com efeito, tomando como exemplo Ministro do Supremo Tribunal Federal, tal autoridade jamais poderia se valer do permissivo contido no art. 95, parágrafo único, inciso I, CF, e exercer o cargo de magistério, sob pena de trabalhar de forma gratuita, o que, em regra, é vedado por lei. Na verdade, a melhor interpretação é que o teto de remuneração se aplica às hipóteses de acumulação em caráter isolado, ou seja, cada cargo, emprego ou função, desde que legalmente exercidos, nos termos autorizados pela Constituição, não pode ultrapassar o limite ali fixado.

Valiosa ainda é a doutrina de Wallace Paiva Martins Júnior (2009, p. 202-203):

Ora, se a própria Constituição admite excepcionalmente a acumulação remunerada (arts. 37, XVI e XVII, 95, parágrafo único, I, 128, §5º, II, d), ela tem como pressuposto a licitude da duplicidade de remuneração, perdendo sentido submeter-se a soma das remunerações a um único teto, até porque poderá haver tetos de esferas federativas diversas. Compreensível que cada uma

delas esteja sujeita ao seu respectivo teto, sendo ofensiva ao princípio da razoabilidade interpretação desconforme ou vedação extravagante contida em norma constitucional ou subalterna subordinativa de teto único. Não merece prestígio o enriquecimento sem causa do poder público, situação que ocorre com a proibição de excesso de percepção além do teto da soma de vencimentos, subsídios, proventos ou pensões. [...] Caso contrário, o servidor público é compelido à vocação franciscana, trabalhando gratuitamente ou com vencimentos inferiores aos legalmente estabelecidos. A regra subordinativa de teto único para acumulações lícitas ofende os princípios da dignidade da pessoa humana e da valorização do trabalho (arts. 1º, III e IV, 170 e 193 da Constituição), da moralidade e da razoabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça adotou essa orientação em recentes julgados, conforme se extrai das ementas do RMS 33.170/DF:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS. CARGO TÉCNICO E PROFESSOR. TETO REMUNERATÓRIO. RECURSO PROVIDO. ORDEM CONCEDIDA. - A acumulação de proventos de servidor aposentado em decorrência do exercício cumulado de dois cargos, de técnico e de professor, não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos serem considerados isoladamente para esse fim. Recurso ordinário provido para conceder a ordem. (RMS 33.170/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Min. Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 07/08/2012).

Cabe assinalar que no âmbito do Pretório Excelso foi reconhecida a existência de repercussão geral em recursos extraordinários que tratam do tema da incidência do teto constitucional remuneratório em face de determinadas situações: acumulação de proventos e pensões (RE 602584 RG/DF, Rel. Min. Marco Aurélio), acumulação de aposentadorias (RE 612975 RG/MT, Rel.

Min. Marco Aurélio), acumulação de dois cargos públicos privativos de médico (RE 602043 RG/MT, Rel. Min. Marco Aurélio) e aplicação no tempo da regra do teto prevista pela EC nº 41/2003 (RE 609381 RG/GO, Rel.: Min. Ayres Britto). Tais recursos ainda pendem de julgamento no STF.

6 Situações que não implicam ofensa à irredutibilidade

Assim como qualquer direito, a garantia de irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos não é absoluta², conhecendo, portanto, determinadas restrições. Em casos outros, surgirão situações em que não se deve cogitar da incidência dessa cláusula constitucional.

Para que se dê, portanto, a devida dimensão dessa garantia, evitando-se sua utilização indiscriminada e o amesquinamento de seu conteúdo, necessário se faz destacar as várias hipóteses em que não se cogita da aplicação da proteção conferida pelo artigo 37, XV da Constituição de 1988 como forma de se impedir a diminuição da remuneração do servidor público.

Primeiramente cabe fazer referência às derrogações da garantia em comento previstas expressamente no próprio Texto Constitucional. Segundo o disposto nos artigos 37, XV, 95, III e 128, § 5º da Lei Fundamental estão excluídas da abrangência da garantia da irredutibilidade as hipóteses relativas à aplicação da limitação remuneratória dos servidores públicos (artigo 37, XI), à vedação de superposição de acréscimos pecuniários na remuneração desses agentes (artigo 37, XIV), à instituição de subsídio como espécie remuneratória (artigo 39, § 4º) e à cobrança de tributos (artigos 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I). No que tange a essa última exceção vale destacar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao examinar o tema em face da majoração das alíquotas referentes à contribuição para a seguridade social inci-

² Vale reproduzir este excerto da ementa do seguinte acórdão do STF: “Na contemporaneidade, não se reconhece a presença de direitos absolutos, mesmo de estatura de direitos fundamentais previstos no art. 5º, da Constituição Federal, e em textos de Tratados e Convenções Internacionais em matéria de direitos humanos. Os critérios e métodos da razoabilidade e da proporcionalidade se afiguram fundamentais neste contexto, de modo a não permitir que haja prevalência de determinado direito ou interesse sobre outro de igual ou maior estatura jurídico-valorativa.” (HC 93250/MS, Rel: Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe-117 Divulg 26-06-2008 Public 27-06-2008)

dente sobre a remuneração dos servidores públicos federais em atividade, repeliu a alegação de ofensa àquela cláusula constitucional, conforme se extrai do voto vencedor do Ministro Marco Aurélio:

Da irredutibilidade dos vencimentos.

Também aqui não se tem como cogitar da transgressão ao artigo 37, inciso XV da Constituição Federal, no que majoradas as alíquotas na contribuição social. No próprio dispositivo em que se diz da intangibilidade de vencimentos registra-se também a circunstância de a remuneração (gênero) estar sujeita ao teor não só dos artigos 37, incisos XI e XII, 153, III e 153, II, i, como também do artigo 150, inciso II e, neste último, tem-se a previsão constitucional sobre a incidência dos tributos, ficando alcançadas assim as contribuições sociais (ADI 790/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 27/4/1993).

Por outro lado, além dos casos previstos no Texto Constitucional, cumpre reconhecer a existência de determinadas situações nas quais também não cabe a invocação da garantia da irredutibilidade remuneratória. É o caso das gratificações de natureza *propter laborem* (gratificações de serviço), percebidas em função do exercício de atividades especiais ou ligadas a circunstâncias excepcionais em que o serviço é realizado. Tais parcelas remuneratórias são pagas em caráter precário aos servidores delas beneficiários, de modo que sua supressão ou redução pela Administração Pública, quando cessado o serviço que motivou o pagamento, não viola a cláusula da irredutibilidade. Inexcedível a esse respeito é o magistério de Hely Lopes Meirelles (2001, p. 458):

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias *pro labore faciendo* e *propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais que as justificam, extingue-se a razão do seu pagamento.

O Superior Tribunal de Justiça vem decidindo pela possibilidade de supressão da espécie de vantagem pecuniária em referência sem que se cogite de indevida redução de vencimentos. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEFENSOR PÚBLICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. GRATIFICAÇÕES DE SUBSTITUIÇÃO DA PGDP E DE ATUAÇÃO PERANTE OS JUIZADOS ESPECIAIS, TURMAS RECURSAIS E TRIBUNAL DO JÚRI. ART. 88, INCISOS V E VI, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 51/90. CARÁTER PROPTER LABOREM. PERCEPÇÃO DURANTE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. O direito ao recebimento das gratificações objeto do presente mandamus está diretamente vinculo [sic] ao exercício das atribuições que lhes motivam a percepção, evidenciando o caráter propter laborem e, portanto, os valores a elas pertinentes somente são devidos ante o efetivo exercício. 2. A Administração Pública está rigorosamente submetida ao princípio da legalidade, sendo-lhe defeso interpretar a lei de forma extensiva ou restritiva, de forma a conceder, pagar ou restringir direitos, caso a norma legal assim não dispuser. 3. A alegação de que o caso dos autos assemelha-se à disciplina legal adotada para o período de férias é desarrazoada, porquanto ausente previsão legal que motive a percepção das gratificações quando há licenciamento temporário para tratamento de saúde. 4. O não recebimento das vantagens em razão do caráter propter laborem afasta a violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos. 5. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 20036/MS, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 15/12/2009).

O mesmo raciocínio se aplica no que concerne às verbas de natureza indenizatória, de que é exemplo o auxílio transporte. Confira-se:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO.

INCORPORAÇÃO AOS VENCIMENTOS. IMPOSSIBILIDADE. O auxílio-alimentação, por ostentar a natureza de verba indenizatória, não se incorpora à remuneração do servidor e não pode servir como base de cálculo para qualquer vantagem. Assim, não há como se invocar direito adquirido e tampouco a preservação desta verba transitória como forma de observância ao princípio da irredutibilidade vencimental, pois somente as vantagens permanentes compõem os vencimentos do servidor e são resguardadas pela garantia de irredutibilidade. Precedentes. Recurso ordinário desprovido. (STJ, RMS 22023/ES, Rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, DJ 07/02/2008).

Questão interessante relacionada ao tema consiste na discussão envolvendo a corrosão do valor da moeda provocada pelos índices inflacionários. Embora o povo brasileiro conviva atualmente com uma realidade inflacionária menos prejudicial à de outrora é inegável o interesse que o assunto ainda desperta. Nessa quadra, cumpre perquirir se a garantia da irredutibilidade protegeria o servidor apenas quando existisse redução direta e nominal da sua remuneração de servidor (sentido jurídico ou formal) ou, de maneira mais extensa, como garantia de manutenção do poder aquisitivo do agente público em face dos índices inflacionários (sentido real).

Há na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal precedente considerando, a partir de uma leitura conjunta de várias disposições constitucionais, que o alcance daquela cláusula impede a redução do poder aquisitivo dos estipêndios do servidor, garantindo a preservação do seu quantitativo real. Confirma-se:

VENCIMENTOS - IRREDUTIBILIDADE - ALCANCE. A irredutibilidade de vencimentos, prevista na Constituição Federal - artigos 7º, inciso VI, 37, inciso X, e 39, § 2º -, implica a manutenção do poder aquisitivo do valor satisfeito, estando, assim, ligado ao quantitativo real e não, simplesmente, nominal. VENCIMENTOS - REAJUSTE - DESPESA COM PESSOAL - LIMITE. A norma insere no artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em que se prevê um certo limite percentual da receita a ser consumido com des-

pesas de pessoal, não serve ao afastamento de preceito mediante o qual Estado-membro disciplina a revisão dos vencimentos dos respectivos servidores. (STF, RE 193285/RJ, Rel.: Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 17-04-1998).

Contudo prevalece no Pretório Excelso a orientação de que a irredutibilidade garantida pela Constituição da República é de natureza meramente jurídica, ou seja, dirige-se à manutenção do valor nominal da remuneração. Segundo essa exegese não há que se falar em incidência automática dos índices de correção monetária sobre a remuneração dos servidores públicos diante da corrosão do valor da moeda provocada pela inflação. Nesse sentido:

EMENTA: À manutenção do valor nominal da remuneração, e não à do correspondente poder executivo, refere-se a garantia constitucional da irredutibilidade. (STF, AI 231631 AgR/SP, Rel.: Min. Octavio Gallotti, Primeira Turma, DJ 06-08-1999).

Na mesma trilha caminha o escólio de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1992, p. 120) ao comentarem o artigo 37, XV da Magna Carta de 1988:

O atual Texto, portanto, é bastante inovador, ao menos, teoricamente. Isto porque, em termos práticos, as reduções continuarão a ocorrer pela forma indireta da não-elevação dos vencimentos em proporção idêntica à perda do poder aquisitivo da moeda. A Constituição não chegou a tanto, ou seja, não impede que o servidor sofra esvaziamento pecuniário por efeitos inflacionários. Para impedir isso haveria necessidade de uma expressa referência a um direito à correção monetária. O que o preceito veda são, pois, as reduções formais, é dizer, ocorridas na própria soma pecuniária. É certo que o País vier a ter no futuro uma situação monetária estável o problema se colocará e a garantia terá oportunidade de fazer valer a sua força.

Vale acrescentar que de acordo com o STF o reajuste dos vencimentos dos servidores públicos para fazer frente à desva-

lorização provocada pela inflação é medida dependente de lei específica, segundo a iniciativa legislativa reservada do chefe de cada poder:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO. VENCIMENTOS. REAJUSTE. LEI ESPECÍFICA. I. - Somente a ofensa direta à Constituição autoriza a admissão do recurso extraordinário. No caso, o acórdão limita-se a interpretar normas infraconstitucionais. II. - O princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos não possibilita, sem lei específica, reajuste automático de vencimentos, como simples decorrência da desvalorização da moeda, provocada pela inflação. Precedentes. III. - Agravo não provido. (STF, AI 490396 AgR/SP, Rel.: Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 17-12-2004).

Dessa forma, para o STF a matéria deve ser enfrentada com olhos voltados para o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece a reserva legal para a fixação e a alteração dos subsídios e dos vencimentos dos servidores públicos. Consequentemente, carece o Judiciário da capacidade de determinar o índice de revisão da remuneração desses agentes que melhor recomponha a perda do valor real acarretada pela inflação.

Portanto, à luz do entendimento da Corte Suprema a Administração Pública não está obrigada pela garantia da irredutibilidade a atualizar os valores das remunerações dos seus servidores segundo os índices de inflação, podendo fazê-lo em patamares inferiores, sendo essa medida reservada à lei específica, o que afasta a atuação do Judiciário. Contrário a essa orientação é o magistério de Alexandre de Moraes (2006, p. 906):

Discordamos desse posicionamento do STF, pois nos parece que somente com a consagração da irredutibilidade real haveria efetividade plena da finalidade da norma constitucional, qual seja, proteger o servidor público de pressões econômicas consubstanciadas em possíveis negativas de reposição inflacionária do valor econômico de seus vencimentos.

Crê-se que ao Judiciário realmente não compete a prerrogativa de fixar o índice mais adequado de reajuste da remuneração dos servidores públicos, ainda que para corrigir a defasagem do valor provocada pela inflação. Nessa hipótese o Judiciário estaria atuando como legislador positivo, com lesão ao princípio da separação dos poderes.

No entanto também não parece legítimo que o Poder Público possa estipular o índice de reajuste da remuneração dos servidores públicos sem observar a perda do poder aquisitivo da moeda decorrente da inflação, ou, o que é pior, omitir-se do dever constitucional previsto na parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição da República, segundo o qual à remuneração e ao subsídio dos servidores públicos é “assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Nessa perspectiva reputa-se mais razoável a interpretação que busca harmonizar os incisos X e XV do Texto Constitucional, extraíndo o sentido que impõe ao Poder Público o dever de garantir, anualmente, mediante lei, que o valor da remuneração dos servidores públicos seja atualizado mediante índice que, no mínimo, seja equivalente ao índice inflacionário. Na omissão da adoção dessa providência caracterizada estará a responsabilidade da Administração Pública pelo prejuízo causado aos seus agentes, ensejando o manejo da ação judicial correspondente. José Maria Pinheiro Madeira (2006, p. 281) assim adverte nessa temática:

Resta, contudo, aos servidores públicos, o direito de questionar tais omissões e reivindicar, não apenas a indenização das respectivas perdas salariais, como a vinculação das atuações dos agentes e órgãos públicos ao Texto Constitucional, fazendo valer a sua supremacia quanto às demais normas legais, e a sua soberania, em face ao poder emanado pelo povo brasileiro.

Cumpra registrar que tramita no STF recurso extraordinário em que se discute o cabimento de indenização diante da ausência de encaminhamento de projeto de lei de reajuste anual dos vencimentos de servidores públicos. No referido recurso (RE nº 565.089/SP) foi reconhecida a repercussão geral da matéria.

Por último, deve ser mencionada a hipótese de a Administração Pública identificar o pagamento indevido de alguma parcela remuneratória aos seus agentes e, assim, proceder à correção dessa irregularidade, restaurando o padrão de legalidade. A norma constitucional presente no artigo 37, XV protege, única e exclusivamente, aqueles valores lícitamente percebidos pelo servidor, cabendo à Administração, no uso do poder de autotutela de seus atos³, anular a concessão de vantagens ou corrigir a forma de apuração de determinada vantagem remuneratória, vindo, com isso, a reduzir a remuneração do agente público. Não quer se cogitar, assim, de ofensa à garantia da irredutibilidade. De fato, tal garantia não pode implicar imunidade à abrangência do princípio da legalidade, previsto no próprio *caput* do artigo 37 da CF/88. No caso, trata-se apenas de um conflito aparente de normas constitucionais: entre o princípio da legalidade de um lado e a garantia da irredutibilidade de vencimentos do outro.

Vale fazer menção ao seguinte trecho do voto do ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.075 – MC:

A garantia constitucional da irredutibilidade do estípcio funcional traduz conquista jurídico-funcional outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estípcio devido aos agentes públicos. A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ

³ Sobre a autotutela da Administração Pública o STF editou a Súmula nº 346, segundo a qual “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e a de nº 473, determinando que “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida. (ADI 2.075 – MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 27-6-2003).

Note-se que o julgado transcrito consignou expressamente que a proibição constitucional de decesso remuneratório incide sobre o que o servidor público percebe a título de estipêndio de modo legítimo. De fato, a garantia em comento não pode servir como escudo para a consolidação de situações remuneratórias em desacordo com o ordenamento jurídico, malferindo o princípio da legalidade, vetor fundamental de atuação da Administração Pública (artigo 37, caput da CF/88). Nesse sentido a doutrina de Adilson Abreu Dallari (1992, p. 63): “Evidentemente tal irreduzibilidade é jurídica e não de fato. Ela só vale quando a remuneração for legitimamente estabelecida, com observância dos limites pertinentes”.

Da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça colhe-se o julgado assim ementado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE TOCANTINS. GRATIFICAÇÃO ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO. PERCENTUAL DE 5% (CINCO POR CENTO) POR QUINQUÊNIO DE SERVIÇO. LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LC N.º 40/81. 1. A redução do valor do adicional por tempo de serviço de 10% (dez por cento) para 5% (cinco por cento), não fere a garantia da irreduzibilidade de vencimentos, porquanto tal princípio não assegura a percepção de vantagens ilegais que podem e devem ser suprimidas por lei, ou mesmo pela própria iniciativa da Administração Pública (Súmulas n.º 346 e 473 do STF). Precedentes. 2. Recurso desprovido. (RMS 12.945/TO, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma, DJ de 01/08/2006).

Questão bastante debatida nos tribunais pátrios diz respeito à possibilidade de a Administração proceder ao desconto nos vencimentos do servidor de valores recebidos de forma indevida.

Inicialmente prevalecia na jurisprudência o entendimento de que uma vez identificada a existência de pagamento indevido, lícito seria à Administração Pública realizar o cancelamento dessa providência, bem como descontar da remuneração do agente os valores que lhe foram pagos incorretamente. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça podem ser citados como expressivos dessa orientação o RMS 12935-PR, o REsp 12716-GO, o REsp 174061-SC e o REsp 386619/SC.

Posteriormente o entendimento jurisprudencial evoluiu no sentido de prestigiar a presunção de boa-fé subjetiva do servidor quando do recebimento do pagamento indevido, de modo a vedar a restituição de valores mediante desconto na remuneração, conforme apontam os seguintes julgados:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A SERVIDOR DE BOA-FÉ. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (STF, RE 602697 AgR/DF, Rel: Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe-036, Divulg: 22-02-2011, Public: 23-02-2011).

Vale advertir que essa diretriz jurisprudencial não se aplica nos casos de valores recebidos em virtude de provimento judicial posteriormente cassado ou reformado, dada a natureza precária dessa medida e em virtude de o fato não ser imputável à Administração, tal como ilustra a ementa do julgado abaixo transcrito:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS POR FORÇA DE LIMINAR. DESCONTO EM FOLHA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ERRÔNEA INTERPRETAÇÃO OU MÁ APLICAÇÃO DA LEI PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO

ESPECIAL PROVIDO. 1. Prevalecia neste Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que os valores indevidamente recebidos, ainda que de boa-fé, por servidores públicos sujeitam-se à repetição, observado o limite máximo de dez por cento da remuneração. 2. Recentemente, entretanto, no julgamento do Resp n.º 488.905, de relatoria do ilustre Ministro José Arnaldo da Fonseca, a Egrégia Quinta Turma firmou entendimento no sentido de que não será cabível a restituição de valores se estes foram recebidos de boa-fé e se houve errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública. 3. Não obstante, impende ter sob mira que, na hipótese dos autos, ‘o pagamento indevido não foi resultado da interpretação equivocada da Lei pela Administração, mas sim de decisão judicial de caráter liminar que compeliu a UNIÃO a efetuar o pagamento, sob pena de desobediência’ (fl. 599). Dessa forma, verifica-se a ausência do requisito da errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública, não podendo esta ser onerada por ato do próprio servidor. 4. O desconto em folha dos valores indevidamente recebidos por força de decisão liminar é cabível, desde que observado o princípio do contraditório e respeitado o limite máximo de um décimo sobre a remuneração, nos termos do artigo 46 da Lei n.º 8.112/90. 5. Recurso especial provido. (STJ, REsp 651081/RJ, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, Sexta Turma, DJ 06/06/2005).

Impende destacar que nos termos consignados no aresto em referência, mesmo quando cabível o mencionado desconto, deverá ser precedido de ciência ao servidor para que se oportunize o contraditório em respeito aos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal. Essa orientação é, sem dúvida, mais consentânea com a moderna concepção do direito administrativo, que prima pela necessária processualidade dos atos do Poder Público em respeito aos direitos dos cidadãos. Conforme enfatiza Mônica Martins Toscano Simões (2004, p. 56):

Veja-se, com isso, que deve haver uma incessante busca de equilíbrio entre, de um lado, as prerrogativas que a

Administração Pública efetivamente detém – em vista da supremacia do interesse público sobre o particular – e, de outro, os direitos do administrado.

Nesse panorama é fundamental a importância do processo administrativo como um dos mais efetivos meios de resguardo dos direitos dos administrados, na medida em que, consoante já visto, obriga a Administração Pública a observar determinados trâmites antes de emitir seus atos, dificultando, com isso, a ocorrência de lesão a direitos.

7 Considerações finais

O presente trabalho buscou analisar a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos segundo a abordagem de diversos aspectos relacionados ao tema. Nessa perspectiva, o instituto em questão foi contextualizado historicamente, segundo sua previsão no texto das sucessivas Constituições Republicanas do Brasil, bem como das Emendas Constitucionais editadas ao longo da história nacional e que alteraram o disposto quanto ao tema no seio da Lei Fundamental. Também foi demonstrado que a garantia da irredutibilidade não pode ser encarada como mero benefício de natureza legal diante de sua íntima relação com o regular e livre exercício das atribuições funcionais desses agentes, protegendo-os contra possíveis medidas arbitrárias implementadas pelo Estado, independentemente da categoria a que pertençam.

Delimitado o objeto deste estudo apenas no que tange aos servidores públicos estatutários abordou-se a aplicabilidade do instituto aos ocupantes de cargos comissionados, destacando-se a necessidade de se conferir máxima efetividade ao artigo 37, XV da CF/88 e o postulado hermenêutico de que não se pode interpretar uma norma jurídica de modo a estabelecer distinções que o legislador não fez expressamente.

Foi abordada também a conexão entre a garantia da irredutibilidade com o instituto do direito adquirido e com a questão da limitação remuneratória estabelecida pela Constituição. Nesse contexto, foi adotada a orientação de que, mesmo não havendo direito adquirido do servidor público a regime jurídico,

em respeito à garantia da irredutibilidade e da própria segurança jurídica não poderá haver supressão do excesso remuneratório verificado quando da implantação da nova estrutura vencimental estabelecida por lei ou quando da aplicação do teto ou subtetos constitucionais criados pela EC nº 41/2003 no que tange às espécies remuneratórias percebidas antes de sua entrada em vigor e cujos valores superassem aquelas limitações constitucionais. Destarte, concluiu-se que nessas hipóteses é recomendável a previsão em lei da criação de parcelas remuneratórias de percepção transitória que possuam a natureza de vantagem pessoal e que sejam representativas daquelas importâncias excedentes.

Por derradeiro, foi destacado que a garantia de irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, assim como qualquer direito, não é absoluta. Casos vários existem em que não se deve cogitar da incidência dessa cláusula constitucional sob pena de sua utilização indiscriminada e amesquinamento de seu conteúdo.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3, t. 3.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg nos EDcl no RMS 28743/MG**, Quinta Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 02/10/2012. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.5:acordao;rms:2012-09-25;28743-1221856>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1162982/RS**, Quinta Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 02/10/2012. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22585723/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1162982-rs-2009-0204240-5-stj>>. Acesso

em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1322488/RS**, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 24/8/2012. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22313507/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1322488-rs-2012-0095099-0-stj/relatorio-e-voto-22313509>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 33.170/DF**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Rel. p/ Acórdão Min. Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 07/08/2012. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22195943/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-33170-df-2010-0206945-6-stj/inteiro-teor-22195944>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 27.565/DF**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Segunda Turma, Publicação DJe-221 Divulg 21-11-2011 Public 22-11-2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS+27565+DF%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lm53p4a>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 602697 AgR/DF**, Rel: Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe-036, Divulg: 22-02-2011, Public: 23-02-2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;turma.1:acordao;re:2011-02-01;602697-3810802>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 32362/MT**, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe 24/09/2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16671990/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-32362-mt-2010-0109077-5/inteiro-teor-16805327>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 20036/MS**, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 15/12/2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8633231/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-20036-ms-2005-0078133-0-stj>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 29248/PE**, Quinta Turma, Ministro Felix Fischer, DJe 22/06/2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4367823/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-29248-pe-2009-0064195-8/inteiro-teor-101637879>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **HC 93250/MS**, Rel: Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe-117 Divulg 26-06-2008 Public 27-06-2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14720278/habeas-corpus-hc-93250-ms>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 22023/ES**, Rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, DJ 07/02/2008. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8745451/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-22023-es-2006-0111434-6/relatorio-e-voto-13814419>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 24580/DF**, Rel.: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 23-11-2007. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727501/mandado-de-seguranca-ms-24580-df>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 24875/DF**, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 06-10-2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/760709/mandado-de-seguranca-ms-24875-df>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 12.945/TO**, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma, DJ de 01/08/2006. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7149035/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-12945-to-2001-0021651-0/inteiro-teor-12869934>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 287261 AgR/MG**, Rel.: Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 26-08-2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14792869/recurso-extraordinario-re-287261-mg-stf>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AgRg no RE 393.314/CE**, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 29/4/2005. Disponível em: <http://www.radaroficial.com.br/d/486_0078960148480>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 364757 RJ**, Rel.: Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 08/04/2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14793834/agregno-recurso-extraordinario-re-364757-rj-stf>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AI 490396 AgR/SP**, Rel.: Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 17-12-2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/766749/agregno-agravo-de-instrumento-ai-agr-490396-sp>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 378932-PE**, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 14-05-2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770286/recurso-extraordinario-re-378932-pe>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 298695/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 24-10-2003. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14720733/agregno-recurso-extraordinario-re-298695-sp>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.075, MC**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 27-6-2003. Disponível

em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2001-02-22;2075->>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AI 231631 AgR/SP**, Rel.: Min. Octavio Gallotti, Primeira Turma, DJ 06-08-1999. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;turma.1:acordao;ai:1999-04-13;231631-3524468>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 211819 RJ**, Relator(a): Min. Octavio Gallotti, Julgamento: 08/06/1999, Órgão Julgador: Primeira Turma, Publicação: DJ 24-09-1999 PP-00043 Ement Vol-01964-03 pp-00534. 1999. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14696809/recurso-extraordinario-re-211819-rj?ref=home>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 193285/RJ**, Rel.: Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 17-04-1998. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14699283/recurso-extraordinario-re-193285-rj>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 790/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 27/4/1993. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750106/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-790-df>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo,

emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 82881/SP**, Relator: Xavier de Albuquerque, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 19-01-1976. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/706309/recurso-extraordinario-re-82881-sp>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. 03/12/1969, DJ de 10/12/1969, p. 5929; DJ de 11/12/1969, p. 5945; DJ de 12/12/1969, p. 5993. Republicação: DJ de 11/6/1970, p. 2381; DJ de 12/6/1970, p. 2405; DJ de 15/6/1970, p. 2437.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.**

Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm#art189>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965**. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4898.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. 13/12/1963. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal. Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 dez. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **Apelação/Reexame Necessário Nº 333-44.2005.8.06.0127/1**, Sexta Câmara Cível, Rel.: Des. Ségria Maria Mendonça Miranda, DJ: 6/9/2012. Disponível em: <<http://www.radaroficial.com.br/d/6133238800056320>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 22271542006806 00000**, Rel. Francisco de Assis Filgueira Mendes, Tribunal Pleno, Data de registro: 16/05/2011. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/30690089/pg-32-administrativo-diario-de-justica-do-estado-do-ceara-djce-de-19-09-2011>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. São Paulo: Método, 2006.

- DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2. ed. São Paulo: RT, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. Teto de remuneração do servidor público: agora é pra valer? **Revista Esmafe**: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 6, p. 31-45, abr. 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27800>>. Acesso em: 10 nov. 2011.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público da Atualidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Remuneração dos agentes públicos**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 1 v.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, t. 3.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Reexame Necessário Nº 70003939873**, Quarta Câmara Cível, Rel.: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/06/2005. Disponível em: <<http://tjrs.vlex.com.br/vid/-42462223>>. Acesso em: 10 nov. 2011.
- RUSSO FILHO, Antonio. **Servidores Públicos e Direito Adquirido**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SIMÕES, Mônica Martins Toscano. **O Processo Administrativo e a Invalidação de Atos Viciados**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VALIM, Rafael. **O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.