

# DIREITO INTERTEMPORAL: EFEITOS DA COEXISTÊNCIA E DA SUCESSÃO DE REGIMES JURÍDICOS SOBRE A CONCESSÃO DE LICENÇAS-PRÊMIOS E A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS

Marcello Terto e Silva<sup>1</sup>

**Sumário:** I. Introdução; II. Do rigor à flexibilidade do regime jurídico único; III. A licença-prêmio como laboratório; IV. Regime jurídico híbrido ou especial e seus efeitos; V. A intertemporalidade sobre regimes jurídicos sucessivos; VI. Outros aspectos da segurança jurídica; VII. O reenquadramento e a impossibilidade de manter os pés em regimes jurídicos diversos; VIII. Conclusões. IX. Referências.

## I. Introdução

Não poderíamos nos furtar de contribuir com este trabalho promovido pelo Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CEJUR/PGERJ - dedicado à memória de quem passou entre nós como um raio a distribuir sorrisos e um vento a semear amigos.

Tão breve foi a convivência com o então Procurador do Estado de Goiás, numa carreira ainda ansiosa por se posicionar à altura da sua relevância constitucional e da sua institucionalidade pautada nas suas quase quatro décadas de existência, nos idos de 2003.

Sua opção pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, logo em seguida, certamente, valeu-se das saudáveis ambições pessoais de passar a integrar os quadros de uma instituição irmã, mas de maior envergadura e tradição à época e nos dias atuais, com o seu celeiro de talentosos juristas consagrados em diversos ramos do Direito, a iniciar pelo Direito Público.

Da convivência no coração do Brasil, concretizamos uma amizade que se desdobrou em outras tantas unidas por laços ainda mais fraternais que nos

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado de Goiás; Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB); ex-presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE); ex-Presidente da Associação dos Procuradores do Estado de Goiás (APEG); ex-Conselheiro da OAB-GO; Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT); Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes-ATAME; Pós-Graduado em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático – IDDE, em parceria com o IGC- *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e a AVM Faculdade Integrada.

encorajaram a atuar em espaços desafiadores dedicados a ações corporativas e institucionais no Rio de Janeiro, em Brasília e no Brasil.

Uma vida profissional dedicada à Advocacia Pública foi subitamente retirada de nós e merece mais do que o sentimento de solidariedade e compaixão pela forma trágica e covarde como aconteceu. É merecedora das mais sinceras e solenes homenagens, para marcar nos registros acadêmicos, profissionais e institucionais da carreira a indelével lembrança de quem tanto alegrou e enriqueceu a nossa existência.

Posso me considerar um dentre os tantos amigos do *Saint-Clair Diniz Martins Souto* e testemunhei o seu amor pelos filhos, esposa, familiares e amigos. Mais uma vítima da violência e da insegurança que grassam no nosso país e da podridão de um espírito dos mais desgraçados, dentre tantos por aí a merecer as maiores reprimendas do aparelho repressor do Estado, a lembrança do nosso querido amigo deve render algo mais do que o sentimento de vindita contra quem pouco pagará ao sofrer qualquer pena neste plano da existência.

Nenhuma obra útil se poderá fazer na Terra sem essa compreensão fraternal. O espírito deve sempre trazer consigo a doçura das pombas e a prudência da serpente. Se estamos em tarefa de paz e de amor neste mundo, pregou Simão Pedro, desejemos que uma perfeita conciliação e uma capacidade de domesticação ainda impensável no nosso sistema prisional cuidem do instrumento da maldade que se perpetrou subtraindo o Saint de nós tão cedo.

Afinal, “onde estaria, pois, o espírito que Jesus nos legou como sagrado patrimônio, se por temores mesquinhos deixássemos de praticar o bem?”<sup>2</sup> Porque ele não era assim, melhor tomar o Saint-Clair pelo que de mais belo expressou entre nós: a alegria, a lealdade, o entusiasmo, a nobreza de caráter, o espírito conciliador, a amizade, o amor; e assim buscarmos nele inspiração para semearmos a esperança e promovermos a construção de um país mais justo, próspero e feliz.

Seria inócuo e vazio brandir nossa revolta! Gritar perante os tribunais ou parlamentos nossos códigos e nossas leis contra quem consumou o mal. E esquecermos de julgar retamente a passagem do Saint entre nós. De usar seu exemplo como fonte inesgotável de inspiração e motivação para colaborar com a construção de um mundo melhor.

Advogado dedicado, zeloso e comprometido com o aprimoramento da Administração Pública, líder nato, pai e filho exemplar. Essa síntese nos basta aqui...

Não nos propomos, portanto, discutir o sentido literal ou o lógico-formal das normas, jejunos quanto ao seu conteúdo, à sua funcionalidade ou ao seu endereçamento.

Este trabalho se propõe a traduzir aspectos práticos da segurança jurídica nos momentos de transição de regimes jurídicos, como uma maneira de identificar, por

---

<sup>2</sup> XAVIER, Francisco Cândido, in *Paulo e Estevão*, 45ª ed., Brasília: Federação Espírita Brasileira – FEB, 2016.

meio da nossa atuação como Procurador do Estado, os pressupostos de estabilidade e uniformidade no tratamento dos servidores públicos civis.

A metodologia aplicada é a mesma utilizada em algumas consultas que respondemos por provocação da presidência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO), encontra amparo no estudo da jurisprudência aplicada ao tema e toma como parâmetro aspectos objetivos e subjetivos da segurança jurídica, tendo como casuísticas a concessão de licenças-prêmios e o novo regime remuneratório dos servidores daquela Corte de Contas, ambos decorrentes da vigência da Lei nº 16.894/2010, do Estado de Goiás.

## II. Do rigor à flexibilidade do regime jurídico único

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e a vigência da liminar concedida nos autos da ADI nº 2.135/DF, em 2 de agosto de 2007, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a vigência do artigo 39, *caput*, da Carta Magna, na redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, prevaleceu, no ordenamento jurídico pátrio, o princípio de que todos os servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas se submetem, no âmbito de cada unidade federada, ao mesmo regime jurídico.<sup>3</sup>

O denominado regime jurídico único é o estatutário, que se caracteriza por ser institucional, unilateral e disciplinador da relação entre a Administração Pública e o servidor ocupante de cargo público efetivo e, no que couber, de cargo comissionado.

Desse modo, leis formais federais, estaduais, distritais e municipais devem estabelecer as regras sobre requisitos de investidura, provimento, posse, exercício, vacância, jornada de trabalho, promoção, direitos, vantagens, garantias, obrigações, deveres, responsabilidades e penalidades aplicadas aos servidores pelo ente público a que estejam vinculados.

Isso se deve ao fato de que, no momento da promulgação da Constituição Federal em 1988, era comum verificar-se uma multiplicidade de regimes funcionais em um mesmo Estado ou Município. À época eram considerados agentes públicos os “funcionários” públicos, os empregados públicos, os extranumerários, os contratados em regime especial, entre outras espécies, o que acarretava custos elevados e enormes dificuldades gerenciais, além de facilitar certo clientelismo na admissão de agentes administrativos.

Foi neste contexto que o constituinte de 1988, no texto original da Carta, deu amplo tratamento aos servidores públicos, reafirmou o princípio da igualdade expresso no *caput* do seu artigo 5º e constitucionalizou a matéria, no *caput* do seu

---

<sup>3</sup> “O regime estatutário tem a característica da pluralidade normativa, posto que cada pessoa da federação que adote o regime estatutário terá seu peculiar estatuto, trançando as relações jurídicas entre esta e seus servidores” (José Maria Pinheiro Madeira, in *Servidor Público na Atualidade*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 38).

artigo 39, impondo a cada ente federado a instituição de um único regime jurídico para seus servidores públicos.

Quando o Constituinte estabeleceu que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”, não realizou qualquer espécie de distinção entre os vários quadros que a estrutura complexa da Administração Pública exige. Mas esse postulado de isonomia e racionalidade para os sistemas de gestão de recursos humanos dos entes federativos não é absoluto e deve ser compreendido numa lógica razoável.

Algumas categorias consideradas especiais se submetem a regimes jurídicos próprios estabelecidos nas respectivas leis orgânicas, a exemplo dos membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, além de servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.

Mesmo àqueles servidores que se submetem ao regime jurídico geral contido no estatuto funcional básico é possível aplicar regras específicas, considerado o ciclo de atribuições dos cargos integrantes de quadros compostos por carreiras especializadas do serviço público.

No Despacho “AG” nº 009204/2012, por exemplo, o Procurador-Geral do Estado de Goiás reconheceu que o vínculo do servidor da carreira do pessoal do magistério estadual possui regramento específico na Lei nº 13.909, de 25 de setembro de 2001, de modo que fez ressalva expressa quanto à referência em parecer jurídico sobre a aplicação do artigo 243 da Lei nº 10.460/1988 como suporte para a fruição de licença-prêmio por professor da rede estadual de ensino.

A Procuradoria Geral do Estado de Goiás concluiu, assim, pela relação de especialidade entre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério (Lei nº 13.909/2001) e o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Goiás (Lei nº 10.460/1988), *verbis*:

“... tendo em vista que a lei especial dispôs sobre o benefício de forma exauriente, é nela que se deve buscar os critérios sob os quais a benesse será concedida. Ocorre que o Estatuto do Magistério não previu a possibilidade de conversão da licença-prêmio em pecúnia. Assim, por silente a lei especial, entendo possível buscar na recente alteração do conteúdo da lei estatutária, qual seja, no art. 248-A, suporte legal para garantir também aos professores a conversão em pecúnia das licenças não gozadas, na forma ali prevista, leitura que encontra guarida na necessidade de se garantir tratamento isonômico a todos os servidores estaduais estatutários.” (g. nosso).

O caráter supletivo da Lei nº 10.460/1988, em casos tais, aliás, foi reconhecido expressamente no artigo 16 da Lei nº 16.894/2010, do Estado de Goiás, que passou a disciplinar o Estatuto, o Quadro Permanente e o Plano Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores do TCM-GO, a partir de 1º de fevereiro de 2010.<sup>4</sup>

A partir de então, a licença-prêmio, quanto aos servidores do TCM-GO, passou a ser disciplinada no artigo 31 desse corpo normativo especial, nos seguintes termos:

Art. 31. A cada quinquênio de efetivo exercício prestado ao Tribunal, na condição de titular de cargo de provimento efetivo, o servidor terá direito a licença-prêmio de 3 (três) meses, a ser usufruída em até 3 (três) períodos de, no mínimo, 1 (um) mês cada, com todos os direitos e vantagens do cargo.

§ 1º O servidor, ao entrar em gozo de licença-prêmio, perceberá, durante esse período, a remuneração devida na data da concessão.

§ 2º A requerimento do servidor, 1/3 (um terço) da licença-prêmio poderá ser convertido em pecúnia, sendo seu valor correspondente a 1 (um) mês da remuneração total devida na data da conversão, sobre a qual não incidirão quaisquer descontos, vedada mais de uma conversão por exercício.

Perceba-se, a partir da vigência desse dispositivo, a existência de novo regime jurídico a submeter os servidores públicos do TCM-GO ao vínculo com o Estado de Goiás. Esse novo estatuto estabeleceu de maneira muito clara os requisitos diferenciados para a incorporação ao patrimônio dos servidores e a forma de fruição do direito ao gozo da licença-prêmio por esse seguimento específico do serviço público.

### **III. A licença-prêmio como laboratório**

A licença-prêmio ou licença por assiduidade é uma espécie do gênero licença, instituído por meio do qual apenas alguns Estados e Municípios facultam ao servidor público a interrupção do serviço durante período determinado, em Goiás, de 3 (três) meses, fracionáveis em 3(três) períodos de, no mínimo 1 (um) mês cada, como todos os direitos e vantagens do cargo, em premiação e estímulo à assiduidade do servidor público identificada no curso de cada período de 5 (cinco) anos de efetivo exercício prestado ao Estado.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 16. Os cargos de provimento efetivo, regidos por esta Lei e, supletivamente, pela de nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988, são estruturados em Classes, Padrões e Vencimentos, relacionados no Anexo II desta Lei.

<sup>5</sup> Art. 243. A cada quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado, na condição de titular de cargo de provimento efetivo, o funcionário terá direito à licença-prêmio de 3 (três) meses, a ser usufruída em até 3 (três) períodos de, no mínimo, 1 (um) mês cada, com todos os direitos e vantagens do cargo.

A Lei nº 10.460/1988 (RJU), do Estado de Goiás, estabelece como requisitos gerais e formais para a concessão e fruição do benefício: (i) o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos (art. 243); (ii) o efetivo exercício prestado ao Estado (art. 243); (iii) a inoccorrência de casos suspensão ou interrupção da apuração do tempo de serviço (art. 245); e (iv) a possibilidade de contagem de tempo de serviço prestado anteriormente em outro cargo estadual, desde que não haja interrupção de exercício por prazo superior a 30 (trinta) dias (art. 247).

Porque enfatizada a questão da posição do TCM-GO sobre o aproveitamento do tempo de serviço anterior para efeito de apuração do tempo de serviço efetivo prestado ao Estado, necessário se faz advertir que a definição do alcance do termo “Estado” previsto no caput do artigo 243 do RJU não pode ser alcançada em descompasso com o disposto no artigo 247 do mesmo RJU, ou seja, - “para apuração do quinquênio computar-se-á, também, o tempo de serviço prestado anteriormente em outro cargo estadual, desde que entre um e outro não haja interrupção de exercício por prazo superior a 30 (trinta) dias”.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, a PGE-GO, no Despacho AG nº 5582/2011, explicitou seu entendimento a respeito. O órgão constitucional de consultoria jurídica do Estado de Goiás, naquela ocasião, consignou que

“... a literalidade do art. 243 da Lei nº 10.460/1988 prescreve que, para a aquisição do direito à licença-prêmio, não basta apenas o efetivo exercício durante cinco anos, mas o efetivo exercício prestado ao Estado. Ora, o art. 34 do mesmo Estatuto é claro em considerar a cessão como o ‘exercício fora do órgão de lotação’, e se esse exercício é prestado a órgão que não pertence à organização administrativa do Estado, resulta incontestemente que o exercício prestado a órgão de outra unidade federativa, e não ao Estado, por servidor efetivo do quadro do Estado de Goiás, não gera direito à licença-prêmio.

Some-se a isso o fato de que a Lei nº 10.460/1988, em seu art. 29, conceitua como ‘exercício’ a efetiva entrada em serviço público, com execução das atividades atribuídas ao cargo em que fora empossado o servidor. Não se pode considerar como efetivo exercício no cargo público estadual, nem como efetivo exercício prestado ao Estado de Goiás, o período de afastamento do servidor para ‘ter exercício fora do órgão de sua lotação’, com execução de atividades absolutamente diversas daquelas acometidas a seu cargo efetivo estadual.

Não bastasse, a cessão de servidor para ter exercício em outro ente federativo não se encontra arrolada entre as excepcionais hipóteses consideradas pelo Estatuto como se de ‘efetivo exercício’ fosse (art. 35).”

Se o tempo de serviço fora das atribuições do seu cargo não pode ser contado para fins de concessão de licença-prêmio, no caso de cessão de servidor estadual para órgão ou entidade da Administração Pública de outra unidade federada, muito menos essa contagem será possível por aproveitamento de tempo de exercício com vínculo estatutário anterior com entes federados diversos, ante a expressa previsão do artigo 247 do RJU.

É regra comezinha de hermenêutica, sobretudo no âmbito do Direito Administrativo, no qual a legalidade é norma condutora dos atos administrativos, que não é permitido ao intérprete inverter o sentido das palavras nem adulterar a clara intenção do legislador. Seria, no mínimo, intrigante admitir que o tempo de serviço prestado a ente federado diverso fosse considerado para a concessão de prêmio de assiduidade ou servir de base para indenização pelo Estado de Goiás, por interpretação ampliativa de uma norma que diz exatamente o contrário.

Evidentemente, estaríamos diante de uma típica interpretação *contra legem*, é dizer, o administrador estaria a exercer a função de legislador positivo, que é competência precípua do Poder Legislativo, que age por iniciativa própria ou de autoridades constitucionalmente legitimadas. Soaria demasiadamente estranho, por acréscimo, imaginar a possibilidade de o Estado de Goiás, por seus órgãos e entidades, indenizar licença-prêmio de servidor, considerando tempo de serviço prestado a outra unidade federada que não prevê sequer o direito ao benefício.

Diante dessas considerações iniciais, é imprescindível retornar ao artigo 31 da Lei Estadual nº 16.894/2010, a fim de anotar os critérios distintivos dessa disciplina especial da licença-prêmio e apontar a quais regras do RJU se pode recorrer supletivamente para socorrer as omissões do regime especial destinada aos servidores do TCM-GO.

#### **IV. Regime jurídico híbrido ou especial e seus efeitos**

Diferentemente do servidor vinculado exclusivamente ao RJU, que, ao entrar em gozo de licença-prêmio, perceberá, durante este período, o vencimento ou subsídio do cargo de provimento efetivo acrescido apenas das gratificações de adicional por tempo de serviço, especial de localidade, por atividades penosas, insalubres ou perigosas, por hora de voo e de produtividade fiscal (RJU, art. 243, parágrafo único), o regime especial do servidor do TCM-GO, ao entrar em gozo de licença-prêmio, perceberá, durante esse período, a remuneração do cargo efetivo devida na data da autorização do seu gozo (PCCR/TCM-GO, art. 31, § 1º).

A seu requerimento, o servidor do TCM-GO também pode ter convertido 1/3 (um terço) da licença-prêmio em pecúnia, sendo seu valor correspondente a 1 (um) mês da remuneração total devida na data da conversão, sobre a qual não incidirão quaisquer descontos, vedada mais de uma conversão por exercício (PCCR/TCM-GO, art. 31, § 2º).

Por esse motivo, a lei especial estabelece expressamente, além da exigência do transcurso do prazo de 5 (cinco) anos, que o efetivo exercício das atribuições do

cargo seja prestado exclusivamente ao TCM-GO. Destarte, é indiscutível que quem ingressou nos quadros de cargos efetivos da estrutura orgânica do TCM-GO, a partir de 1º de fevereiro de 2010, não pode, a qualquer pretexto, aproveitar, nessa Corte de Contas, tempo de serviço público anterior exercido no âmbito de qualquer outro órgão ou entidade pública, seja de que unidade federada for, inclusive do Estado de Goiás, afastando a aplicação do artigo 247 do RJU, que assim reza:

Art. 247 - Para apuração do quinquênio computar-se-á, também, o tempo de serviço prestado anteriormente em outro cargo estadual, desde que entre um e outro não haja interrupção de exercício por prazo superior a 30 (trinta) dias.

Notamos que algumas das pretensões de contagem do tempo de serviço anterior se amparavam em suposta omissão do PCCR em relação às regras de impedimento e suspensão da contagem do quinquênio, como forma de atrair a aplicação supletiva do artigo 247 do RJU. Nada mais equivocado, porque não se está a tratar de omissão do PCCR, mas da aplicação do pressuposto legal expresso e específico consistente na exigência do exercício das atribuições do cargo pelo servidor integralmente no TCM-GO.

Essa opção do legislador impede que o tempo de serviço prestado a outros órgãos e entidades públicas impacte negativa e desarrazadamente no orçamento do TCM-GO. Do contrário, admitiríamos a absurda possibilidade de uma licença não usufruída nem indenizada por unidade federada diversa ter de ser custeada com recursos do Estado de Goiás, seja na forma da conversão de 1/3 (um terço) em pecúnia ou da indenização integral no momento da exoneração ou aposentação do servidor.

## **V. A intertemporalidade sobre regimes jurídicos sucessivos**

A definição de critérios e modos de aplicação da lei no tempo para resolver conflitos aparentes entre atos normativos sucessivos está no campo de estudos do Direito Intertemporal. Portanto, a nossa abordagem deve focar na transição ou mudança de regime jurídico dos servidores do TCM-GO e nos seus desdobramentos, o que se resolve obviamente pela análise dos princípios e regras de intertemporalidade das leis, sem prescindirmos de buscar respostas firmes e consistentes tanto na doutrina clássica quanto na doutrina mais moderna, que considera a eficácia da lei no tempo em sua prospectividade (ou imediatidade), retroatividade e pós-atividade.

É salutar considerar que toda norma jurídica, em princípio, é criada para impor, vedar ou autorizar determinado comportamento humano e, assim, pautar os direitos e as obrigações dos administrados e do próprio Estado, permitindo-os reclamar pela observância de seus comandos.

Na lição de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, vigência é um termo com o qual se demarca o tempo de validade de uma norma:

“Vigente, portanto, é a norma válida (pertencente ao ordenamento) cuja autoridade já pode ser considerada imunizada, sendo exigíveis os comportamentos prescritos. Vigência exprime, pois, a exigibilidade de um comportamento, a qual ocorre a partir de um dado momento até que a norma seja revogada.”<sup>6</sup>

A presente análise procura, a partir da vigência do PCCR/TCM-GO, em 1º de fevereiro de 2010, distinguir os efeitos dos pressupostos complexos e cumulativos que devem ser somados para produzir os efeitos jurídicos desejados; no caso, a incorporação do direito à fruição da licença-prêmio ao patrimônio dos servidores do TCM-GO, diante da sucessão de atos normativos (leis) ao longo do tempo.

A intertemporalidade possui dois aspectos elementares: (i) a intertemporalidade não-conflitual, ou legislativa, quando o próprio legislador cuida de criar regras que fixam um regime transitório da incidência da lei velha para a nova, numa autêntica mescla de regimes jurídicos; e (ii) a intertemporalidade conflitual, ou doutrinária e judiciária, quando a lei nova só especifica o início e o fim da vigência e o intérprete se socorre de regras e princípios gerais de intertemporalidade, para solucionar o problema originado de pretensões de aplicabilidade de leis anteriores e preceitos subsequentes.<sup>7</sup>

O artigo 5º, XXXVI, da CRFB<sup>8</sup> e o artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/1942)<sup>9</sup> estabelecem os critérios gerais para a solução do conflito aparente de leis no tempo. Esses diplomas consagram expressamente os fundamentos da doutrina clássica da intertemporalidade, segundo os quais o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada são pressupostos objetivos da segurança jurídica e têm por finalidade preservar os direitos já incorporados ao patrimônio jurídico dos cidadãos de eventuais abusos legislativos perpetrados pelo Estado, imunizando-os da incidência prejudicial de legislação superveniente.

Há, ali, clara distinção entre expectativa de direito, direito adquirido e direito consumado. A expectativa de direito é aquela situação em que o fato aquisitivo do direito ainda não completou o seu ciclo e, conseqüentemente, o direito ainda não existe. O direito adquirido é aquela situação em que o fato aquisitivo do direito já

---

<sup>6</sup> *In Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 197/198.

<sup>7</sup> Cf. Joseane Aparecida Correa, *in Licença-Prêmio e Direito Adquirido*, Florianópolis: Coleção TCE Catarina, 2006, p. 62.

<sup>8</sup> Art. 5º. ... XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; ...

<sup>9</sup> Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

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

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

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

completou o seu ciclo, mas o direito ainda não foi exercido. E o direito consumado é quando o fato aquisitivo já completou o seu ciclo e o direito já foi exercido.

Essa técnica, porém, mostrou-se insuficiente para solucionar todas as hipóteses de situações intertemporais que se reportam a fatos desenvolvidos no curso da vigência de lei anterior e se repetem no tempo de aplicação de uma lei nova.

Isso se deve, de certa maneira, em razão da indispensável diferença reconhecida em doutrina e jurisprudência entre vigência e aplicabilidade ou incidência da lei. O tempo de vigência, considerado pela doutrina tradicional, diz respeito ao período em que a lei existe validamente dentro de um determinado ordenamento jurídico. O tempo de aplicação da lei diz respeito ao período em que se produzem efetivamente os seus efeitos. A aplicação de uma lei pode incidir sobre fatos ocorridos no seu tempo de vigência como também pode se reportar a fatos anteriores ou posteriores à vigência da mesma lei.

Podemos, portanto, relacionar cinco hipóteses de situações em que o fenômeno da intertemporalidade pode ocorrer: (i) situações que se encontravam em curso de constituição ou de extinção no momento da revogação da lei (expectativa de direito); (ii) situações em que os fatos ocorreram e os direitos se consumaram inteiramente no curso da lei revogada (ato jurídico perfeito); (iii) situações nascidas na vigência da lei nova, mas aproveitando outras constituídas anteriormente (*retrospectividade*<sup>10</sup>); (iv) fatos tidos como jurídicos ao tempo da lei revogada e suprimidos pela lei nova; (v) fatos que a nova lei permite e anteriormente eram desprovidos de efeitos jurídicos ou mesmo considerados ilícitos.

A resposta para as 3 últimas hipóteses é melhor explicada pela teoria moderna, que decompõe a lei em três momentos – presente, passado e futuro - e igualmente reconhece três hipóteses possíveis para a sua eficácia repartida entre *uma regra geral*, que determina que as consequências de uma norma são produzidas no curso da sua vigência (força prospectiva normal que não interfere em fatos consumados no passado – ato jurídico perfeito), e *duas exceções*: a primeira que pode acontecer quando uma norma vigente seja aplicável também a pressupostos completados anteriormente, modificando as consequências jurídicas que a norma revogada já tinha atribuído (força retrospectiva); e a segunda que pode acontecer quando a norma revogada permaneça aplicável a pressupostos que vierem a ultimarse depois de ela ser substituída pela lei nova (pós-atividade em relação aos direitos adquiridos).<sup>11</sup>

De toda sorte, é impossível deixar de diferenciar as situações pendentes, acima especificadas, de situações precárias que pela própria natureza não podem gerar a sensação de perpetuidade capaz de impedir a modificação de regimes jurídicos como o estatutário e o tributário.

---

<sup>10</sup> Não confundir com retroatividade.

<sup>11</sup> Cf. Joseane Aparecida Correa, in *Licença-Prêmio e Direito Adquirido*, Florianópolis: Coleção TCE Catarina, 2006, p. 90 e ss.

Nesse ponto, o notável administrativista baiano Paulo Modesto esclarece que “o regime jurídico dos servidores não é algo consumado e intangível no tempo, mas conjunto de normas mutável, impessoal, objetivo, definido e alterado unilateralmente pelo Estado em vista do interesse público”.<sup>12</sup>

Portanto, a lei que disciplinou o regime jurídico especial dos servidores do TCM-GO pode, como o fez simultaneamente, criar novo direito e estipular requisitos e efeitos próprios decorrentes de fatos pretéritos que não consumaram nenhum direito até a sua entrada em vigor, sem prejuízo do dever de também respeitar as situações consolidadas no passado (ato jurídico perfeito) ou oferecer ao titular de direitos ou a quem o represente a faculdade de exercê-los, ainda que a termo ou condição, já sob a vigência da lei nova (direito adquirido).

Isso ocorre, consoante a lição de Pontes de Miranda, porque, em relação à expectativa pura do direito alterado pelo novo regime jurídico, perfizeram-se, sob a vigência da lei antiga, apenas alguns elementos do suporte fático de que sairia o fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, e não todos os seus elementos, de modo que “... a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fático ainda não há”.<sup>13</sup>

Em casos tais ocorrem as chamadas expectativas de direito, situações em que não há direito algum, já que ainda pendentes - em expectativa - de configuração os próprios requisitos básicos para sua existência. Os elementos do suporte fático incompletos não se impõem, caso não considerados pela lei nova em retrospectiva, porque o novo regime precedeu a própria aquisição e não somente o exercício do direito. Para a aquisição do direito, ou seja, para o ingresso deste no patrimônio do pretense titular, seria de inegável necessidade que, antes do novo regime, se houvessem reunido e consumado todos os elementos, isto é, os fatos idôneos à aquisição do direito à licença-prêmio.

Não são poucos os precedentes do STF que, ao mesmo tempo, confirmam essa tese de não existir direito adquirido ao regime jurídico estatutário, afirmando a eficácia imediata da lei nova, e protegem apenas as situações consolidadas na vigência da lei antiga, cujos efeitos se irradiam para além dela, mesmo que o ato formal de concessão do benefício só ocorra no futuro, *verbis*:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. TRANSPOSIÇÃO DE REGIMES. JURISPRUDÊNCIA. INOVAÇÃO DE FUNDAMENTO EM AGRAVO REGIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER PROTELATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que inexistente direito adquirido a regime jurídico, bem como às vantagens percebidas em decorrência do regime anterior. Precedentes. ... (RE

<sup>12</sup> *In Reforma Administrativa e Direito Adquirido ao Regime da Função Pública*. Revista de Direito Público, São Paulo: Malheiros, nº 14, 1996, p. 232.

<sup>13</sup> MIRANDA, Pontes. *In Tratado de Direito Privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970, p. 285/291.

957768 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 30/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 08-08-2017 PUBLIC 09-08-2017)

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Decisão do Tribunal de Contas da União. Aposentadoria. Conclusão pela ilegalidade do ato de concessão de aposentadoria. Possibilidade. Não há direito adquirido a regime jurídico. Ausência de violação dos princípios da separação dos poderes, da coisa julgada e da segurança jurídica. Agravo regimental não provido. 1. Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido a regime jurídico referente à composição dos vencimentos de servidor público, podendo, destarte, a Corte de Contas da União concluir pela ilegalidade do ato de concessão de aposentadoria se a conclusão obtida, embora respeitando decisão judicial transitada em julgado, se fundamenta na alteração do substrato fático-jurídico em que proferido o decisum (tais como alteração do regime jurídico do vínculo ou reestruturação da carreira). 2. Agravo regimental não provido. (MS 33359 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 84/1995. LICENÇA PRÊMIO. MAGISTRADO. 1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Interesse da magistratura (art. 102, inc. I, alínea n, da Constituição da República). Precedentes. 2. Pretensão de gozo do direito de licença prêmio adquirido na condição de servidora pública federal (art. 87 da Lei n. 8.112/1990) após a Impetrante passar a integrar a carreira da magistratura trabalhista (Lei Complementar n. 35/1979 – LOMAN). 3. O rol taxativo de direitos e vantagens para a magistratura nacional estatuído no art. 69 da LOMAN não prevê a licença especial ou a licença-prêmio por assiduidade, razão por que não se aplicam aos magistrados as normas que conferem esse mesmo direito aos servidores públicos em geral. Precedentes. 4. Não consta nos autos prova de que lhe teria sido negado o exercício do direito adquirido no primeiro período aquisitivo (14.9.1983 a 13.9.1988). O segundo período aquisitivo (14.9.1988 e 7.1.1992), no qual a Impetrante ainda atuava como servidora pública, não pode ser somado ao tempo de serviço prestado como magistrada, para fins de reconhecimento do direito à licença-prêmio por assiduidade. Não há direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 5. Mandado de segurança denegado. (AO 482, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA,

Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-098 DIVULG 24-05-2011 PUBLIC 25-05-2011 EMENT VOL-02529-01 PP-00001)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Decreto-Lei nº 2.425/88. URP de abril e maio de 1988. Reajuste de 16,19%. Lei nº 8.030/90. Reajuste de 84,32%. Plano Collor. Direito adquirido. Inconstitucionalidade. 1. O Plenário da Corte reiterou o entendimento de que não há direito adquirido a vencimentos de funcionários públicos, nem direito adquirido a regime jurídico instituído por lei. Em se tratando de norma de aplicação imediata, esta não alcança vencimentos já pagos, ou devidos "pro labore facto". 2. Decreto-Lei nº 2.425/88 que, suspendendo o pagamento da URP prevista em Decreto-Lei precedente, entra em vigência em 8 de abril de 1988. Existência de contraprestação de serviço. Direito adquirido ao reajuste referente aos dias já efetivamente prestados. 3. Reajuste trimestral de vencimentos pela variação do IPC (84,32%). Revogação por norma superveniente, que precedeu à aquisição do direito e ao exercício desse. Direito adquirido inexistente. Recurso extraordinário conhecido e parcialmente provido. (RE 192600, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 13/08/1996, DJ 14-11-1996 PP-44492 EMENT VOL-01850-10 PP-02044)

- Mandado de Segurança contra ato omissivo do Presidente do Supremo Tribunal, em virtude do qual ficaram privados os Impetrantes, funcionários da Secretaria da Corte, do reajuste de 84,32% sobre os seus vencimentos, a decorrer da aplicação da Lei n. 7.830, de 28-9-89. Revogada esta pela Medida Provisória n. 154, de 16-3-90 (convertida na Lei 8.030-90), antes de que se houvessem consumados os fatos idôneos a aquisição do direito ao reajuste previsto para 1.-4-91, não cabe, no caso, a invocação da garantia prevista no art. 5., XXXVI, da Constituição. Pedido indeferido, por maioria. (MS 21216, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/1990, DJ 28-06-1991 PP-08905 EMENT VOL-01626-02 PP-00216 RTJ VOL-00134-03 PP-01112)

Em outras palavras, o STF só considera adquirido o direito quando se conjuga a existência de uma norma com um suporte fático de incidência. É isso que diz Pontes de Miranda. Não se adquire o direito antes da existência do suporte fático. Quando é que se adquiriria o direito à licença-prêmio? Quando houvesse prestação de serviço por 5 (cinco) anos ininterruptos. Antes disso haveria uma promessa de benefício, que faz parte do estatuto, faz parte de um regime estatutário geral. Até ali, os servidores do TCM-GO se submetiam ao regime que prevê a contagem de *tempo de serviço prestado ao Estado de Goiás*. A partir de 1º de

fevereiro de 2010, porém, quem não havia completado o quinquênio se submete ao requisito *de efetivo exercício prestado ao TCM-GO*, respeitado o direito do servidor que incorporara a licença-prêmio ao seu patrimônio antes dessa data.

## VI. Outros aspectos da segurança jurídica

No que diz respeito aos efeitos da definição jurídica aqui externada, sobretudo no que diz respeito ao conceito de “Estado”, para fins de aproveitamento do tempo de serviço prestado a outros órgãos e entidades públicas, invocamos na consulta o artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 13.800/2001, do Estado de Goiás, para lembrar que a nova interpretação da norma administrativa não pode retroagir em prejuízo daqueles que se beneficiaram do entendimento anterior para gozar de vantagens ou benefícios pretensamente legais.<sup>14</sup>

Segundo a PGE-GO, no Despacho “AG” nº 000596/2013, o ato administrativo exaurido e praticado como resultado do erro de interpretação da Administração Pública presume a boa-fé do servidor público e não permite que se dê vez ao retorno à situação anterior, “... não cabendo sequer correspondente reparação financeira ao Erário”.

No entanto, quando a errada apuração do quinquênio redunde o reconhecimento do direito à licença-prêmio ainda não gozada ou indenizada, embora presentes igualmente o equívoco da Administração Pública e a boa-fé do servidor, o ato correlato não implica efeitos imediatos, de forma que se permite a sua retificação, desde que não ultrapassado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para o exercício do poder de autotutela do Poder Público. Em contexto tal, não se prescinde da instauração do devido processo administrativo, sob o rito da Lei Estadual nº 13.800/2001, com os consectários do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

De toda sorte, a PGE-GO orienta que a Administração Pública deve adotar as medidas para corrigir os atos administrativos de reconhecimento, concessão e gozo de licença-prêmio que indevidamente reputaram tempo de serviço para a formação do quinquênio, *in verbis*:

Outra, porém, é a concepção quando enfocada a faceta declaratória do ato de concessão da licença-prêmio que prezou tempo de serviço celetista. A ilegalidade que marca a definição da data do quinquênio não deve perpetuar, gerando sucessivos atos injurídicos. Verificada a ilicitude, é dever da

---

<sup>14</sup> Art. 2º – A Administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único – Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

...

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento de sua finalidade pública, vedada aplicação retroativa a nova interpretação

Administração, no exercício do poder de autotutela que lhe é inerente, corrigir as datas de integralização dos lustros que sustentaram os atos já outorgados, o que não trará alteração nos equivalentes benefícios financeiros já deferidos ao servidor. A correção será apenas quanto à demarcação da época de inteiração do quinquênio, de modo a evitar injustificadas repetições de ilegalidades, e viabilizar que os atos futuros sejam corretamente consubstanciados. *Assinalo que nessa retificação das datas dos lustros não incide o instituto da decadência, a qual atinge unicamente a pretensão de revisão dos efeitos patrimoniais dos atos que materializaram os citados períodos.* (g. nosso)

Assim, considerando a data da entrada em vigor do PCCR, em 1º de fevereiro de 2010, pode ser concedida licença-prêmio aos nomeados em data posterior, com base apenas no tempo de serviço prestado ao Estado de Goiás, porquanto o conceito de Estado não é amplo como sugerido em tempos pretéritos. Para efeito de concessão de licença-prêmio, é restrito ao vínculo dos servidores públicos com o Estado de Goiás, não abrangendo o vínculo celetista ou outros vínculos estatutários com entes federativos diversos.

A licença-prêmio só poderá ser concedida em data posterior ao regime da Lei nº 16.894/2010, no caso de o servidor ter completado o quinquênio e adquirido o direito à licença-prêmio integralmente no período anterior, em que estava vinculado exclusivamente ao regime da Lei nº 10.460/1988; ou, no período posterior, considerado apenas o tempo de serviço prestado ao TCM-GO, enquanto vigente o regime da lei nova.

Não é possível somar o tempo de serviço anterior àquele prestado ao TCM-GO, para fins de concessão de licença-prêmio.

Desse modo, se um servidor que contava com 8 (oito) anos de serviço prestado ao Estado (União), antes da sua nomeação no TCM-GO, onde está em efetivo exercício há 3 (três) anos, esse servidor teria direito a apenas uma licença-prêmio, caso o vínculo anterior fosse com o Estado de Goiás.

Nesse caso, como o direito a essa licença teria sido incorporado ao patrimônio do servidor estadual integralmente sob o regime antigo, não haveria como mesclar suas previsões com as do regime novo, de modo que não haveria direito à conversão de 1/3 (um terço) em pecúnia, faculdade garantida somente para atender os requerimentos de servidores do TCM-GO cujas licenças tenham sido calculadas em períodos aquisitivos apurados integralmente após a vigência do artigo 31, § 2º, da Lei 16.894/2010.

Voltando-se a servidores públicos federais, cujo regime estatutário nem prevê o benefício da licença-prêmio ou assiduidade, não há como cogitar em direito adquirido ou mesmo expectativa de direito. Logo, não que se cogitar de direito a licença-prêmio nesta hipótese.

Por esse motivo, em relação aos atos praticados em desacordo com os critérios e fundamentos antes expostos, sem prejuízo daqueles já consumados em benefício dos servidores que usufruíram de licenças ou foram indenizados de boa-fê, sugerimos ao TCM-GO que adotasse as medidas para corrigir os atos administrativos de reconhecimento, concessão e gozo de licença-prêmio que indevidamente reputaram tempo de serviço anterior para a formação do quinquênio.

Esse posicionamento *ipsis literis* pelo Procurador-Geral do Estado de Goiás, que, no Despacho AG nº 003811/2017, concluiu que a Advocacia Setorial do TCM-GO respondeu, de forma clara e minudente, todas as questões relativas ao tema.

## **VII. O reenquadramento e a impossibilidade de manter os pés em regimes jurídicos diversos**

A Lei Estadual nº 16.894/2010, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (PCCR), também previu, no seu artigo 40, a transformação dos cargos ocupados e vagos constantes do anexo I, da Lei nº 13.251/1998, nos seguintes termos (redação original):

Art. 40. Os cargos ocupados e vagos constantes do Anexo I da Lei nº 13.251/98, de 14 de janeiro de 1998, ficam transformados nos cargos a seguir indicados, nos termos do Anexo I desta Lei:

I – Os cargos de Analista de Contas, Analista de Contratos, Assessor de Contas Municipais, Assistente de Contas Municipais III, Assistente de Contas Municipais IV, Inspetor III, em Analista de Controle Externo, área finalística de Controle Externo e os de Verificador de Obras Públicas e Assessor Jurídico de Auditoria em Analista de Controle Externo, áreas finalísticas de Engenharia e Jurídica, respectivamente;

II – O cargo de Bibliotecário, em Analista Administrativo, área finalística: Biblioteconomia;

III – O cargo de Odontólogo, em Profissional de Saúde;

IV – Os cargos de Assistente de Contas Municipais I, Assistente de Contas Municipais II, Assistente de Gabinete, Auxiliar de Contas II, Inspetor I e Inspetor II em Técnico de Controle Externo;

V – Os cargos de Auxiliar de Contas I, Mecanógrafo Especializado, Oficial Administrativo I, Oficial Administrativo II, Oficial Administrativo III e Verificador de Contas em Auxiliar de Controle Externo;

VI – Os cargos de Assistente de Serviços Gerais I, Assistente de Serviços Gerais II, Auxiliar de Mantenedor Geral, Auxiliar de Oficina, Condutor II, Mantenedor Geral, Telefonista e Vigia em Auxiliar Operacional.

Quanto ao regime remuneratório, para efeito de enquadramento do servidor, foram adotadas as regras previstas no artigo 43 do PCCR, *verbis*:

Art. 43. Para efeito de enquadramento do servidor nos cargos instituídos por esta Lei serão adotadas as seguintes regras:

I – Apurar-se-á, na data da publicação desta Lei, o valor do vencimento que o servidor fizer jus, incluídas as vantagens pecuniárias, nos termos da legislação até então vigente, a título de:

- a) Gratificação de Representação, instituída pela Lei nº 13.251/98;
- b) Progressão Horizontal, instituída pela Lei nº 10.460/88;
- c) Produtividade 1, instituída pela Resolução Administrativa nº 012/90 e alterada pelas Resoluções Administrativas nºs 024/90 e 030/99;
- d) Gratificação de Produtividade, instituída pela Resolução Administrativa nº 027/92, alterada pelas Resoluções Administrativas nºs 076/95, 014/97 e 066/97;

II – Efetuados os cálculos previstos no inciso I deste artigo, o servidor será enquadrado no 5º (quinto) padrão da 1ª (primeira) classe salarial em que estiver disposto o respectivo cargo.

§ 1º As vantagens previstas nas alíneas do inciso I deste artigo não mais poderão ser atribuídas ao servidor enquadrado na carreira.

§ 2º Nenhuma redução de remuneração poderá resultar do enquadramento, sendo assegurada ao servidor a percepção da diferença sob o título de Excedente de Remuneração.

§ 3º Ao servidor inativo e ao pensionista aplicam-se as regras previstas neste artigo.

A despeito do que preveem esses dispositivos, não foram poucos os casos de servidores que se aposentaram num determinado cargo, tendo incorporado aos seus proventos de aposentadoria gratificação de representação ou função incidente sobre os vencimentos e vantagens antes incorporáveis, e pleitearam fazer com que essas parcelas fossem mantidas e incidissem sobre os vencimentos dos novos cargos.

Perceba-se que o novo PCCR teve o cuidado de prever o excedente de remuneração consistente na parcela remuneratória decorrente da diferença entre o

vencimento do cargo de provimento efetivo criado e a remuneração do antigo cargo, como forma de evitar a redução de vencimentos, em observância à irredutibilidade vencimental dos servidores tutelada no inciso XV do artigo 37 da CRFB.

Ora, as vantagens remuneratórias pagas aos servidores se inserem no âmbito de uma relação jurídica continuativa e, assim, a modificação da estrutura remuneratória ou a criação de parcelas vencimentais do agente público podem ser alteradas, por lei, desde que respeitada a irredutibilidade da soma total do valor nominal da remuneração antes recebida.

Desse modo, o servidor não pode invocar direito adquirido a regime jurídico fundado exclusivamente nos critérios legais para o cálculo dos seus proventos, no momento da sua aposentadoria, na esteira de remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Servidor público aposentado. Estabilidade financeira. Desvinculação entre a vantagem incorporada e os vencimentos do cargo em comissão. Possibilidade. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 1. É possível ao legislador desvincular, para o futuro, a forma de calcular gratificação incorporada pelo servidor, em razão de ter ocupado função/cargo comissionado, submetendo-a aos índices gerais de revisão, sem que isso represente violação do texto constitucional. 2. A Corte, no exame do RE nº 563.965/RN, com repercussão geral reconhecida, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, reafirmou a jurisprudência de que não há direito adquirido a regime jurídico, desde que assegurada a irredutibilidade de vencimentos. 3. Agravo regimental não provido. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, haja vista se tratar, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/09).

(ARE 1004555 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 28-08-2017 PUBLIC 29-08-2017)

EMENTA: DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico. 2.

Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

(RE 563965, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-06 PP-01099 RTJ VOL-00208-03 PP-01254)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. FUNCIONÁRIO. GRATIFICAÇÕES. SUPERVENIÊNCIA DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E PLANO DE CARREIRA PARA OS SERVIDORES DO MUNICÍPIO. INCORPORAÇÃO DAS GRATIFICAÇÕES AOS VENCIMENTOS E PROVENTOS. REDUÇÃO DOS PROVENTOS E EXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO AS GRATIFICAÇÕES VIGENTES AO TEMPO DA APOSENTAÇÃO. ALEGAÇÕES IMPROCEDENTES. 1. Os proventos da inatividade são regulados pela norma vigente ao tempo da sua aposentadoria, mas o servidor não tem direito adquirido aos critérios legais com base em que "quantum" foi estabelecido, nem a prevalência do regime jurídico então vigente, ainda mais quando, em obediência a preceito constitucional a esse superveniente, lei nova vem disciplinar o regime jurídico e o plano de carreira dos servidores, incorporando aos vencimentos e proventos as gratificações antes percebidas "em cascata" ou "repique", que não são permitidas pela nova ordem constitucional. 2. Redução de proventos. Alegação improcedente, vez que aos valores desses foram incorporadas duas das três gratificações existentes no regime anterior, de modo a compensar as vantagens então percebidas. Inexistência de direito adquirido a receber gratificações previstas na norma vigente ao tempo da inativação, pois, em face do novo reenquadramento, haveria verdadeiro "bis in idem". Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 178802, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 23/02/1996, DJ 19-04-1996 PP-12229 EMENT VOL-01824-07 PP-01396)

PROVENTOS. DIREITO ADQUIRIDO. ESTA CORTE TEM DECIDIDO, INUMERAS VEZES, QUE O FUNCIONÁRIO TEM DIREITO ADQUIRIDO A, QUANDO APOSENTAR-

SE, VER OS SEU PROVENTOS CALCULADOS EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE AO TEMPO EM QUE PREENCHEU OS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA REQUERER A APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. NO CASO, ISSO FOI OBSERVADO, SENDO CERTO, TAMBÉM, QUE O MONTANTE DESSES PROVENTOS, ASSIM CALCULADOS, NÃO SOFREU, EM VIRTUDE DA APLICAÇÃO DO CITADO DECRETO 9.054/69, REDUÇÃO NO SEU MONTANTE GLOBAL. NÃO HÁ, POREM - E NESSE SENTIDO E FIRME A JURISPRUDÊNCIA DO S.T.F. -, DIREITO ADQUIRIDO AO REGIME JURÍDICO QUE FOI OBSERVADO PARA O CÁLCULO DO MONTANTE DOS PROVENTOS QUANDO DA APOSENTADORIA, O QUE IMPLICA DIZER QUE, MANTIDO ESSE MONTANTE, TAL REGIME PODE SER MODIFICADO PELA LEGISLAÇÃO POSTERIOR, COMO SUCEDEU, NA HIPÓTESE, EM QUE O DECRETO ESTADUAL 9.054/69 ALTEROU O SISTEMA DE AUMENTOS FUTUROS DAS QUOTAS REPRESENTATIVAS DA PERCENTAGEM. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

(RE 88305, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 25/11/1977, DJ 07-04-1978 PP-02054 EMENT VOL-01090-02 PP-00835 RTJ VOL-00088-03 PP-00651)

- PROVENTOS. LEI 4142, DE 8.2.1968, DO ESTADO DE SANTA CATARINA, INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE RISCO DE VIDA. ALEGAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. - O APOSENTADO TEM DIREITO ADQUIRIDO NO "QUANTUM" DE SEUS PROVENTOS CALCULADO COM BASE NA LEGISLAÇÃO VIGENTE AO TEMPO DA APOSENTADORIA, MAS NÃO AOS CRITÉRIOS LEGAIS COM BASE EM QUE ESSE 'QUANTUM' FOI ESTABELECIDO, POIS NÃO HÁ DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

(RE 92511, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Segunda Turma, julgado em 07/10/1980, DJ 28-11-1980 PP-10103 EMENT VOL-01194-05 PP-01077 RTJ VOL-00099-03 PP-01267)

A propósito, o artigo 44 da Lei 16.894/2010 (PCCR) assegurou aos servidores ocupantes dos antigos cargos a opção de neles permanecerem, com o correspondente regime remuneratório, mediante requerimento escrito e em caráter

irretratável, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da publicação dessa lei, sendo-lhes assegurados todos os direitos, vantagens e garantias, inclusive para efeito de aposentadoria e pensão, devendo ser observadas as disposições contidas na Lei nº 13.251/98 e suas alterações posteriores.

Escoado esse prazo, sem manifestação, o servidor foi considerado enquadrado definitivamente no cargo objeto da transformação, nada mais podendo reclamar das alterações promovidas, seja pelo decurso do prazo de 60 dias, que estabilizou o novo regime, seja pela prescrição do fundo de direito, já que a lei vige desde fevereiro de 2010 e os novos requerimentos são passados mais de 5 (cinco) anos da edição dos atos de reenquadramento.

Apesar de gerar efeitos contínuos e futuros, a jurisprudência é farta no sentido de que a ação revisional do ato de enquadramento, por constituir-se em ato único de efeito concreto, atinge o próprio fundo de direito, *verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO REVISIONAL DE ATOS ADMINISTRATIVOS. SERVIDOR PÚBLICO INATIVO. REENQUADRAMENTO. ATO ÚNICO DE EFEITOS CONCRETOS. PRESCRIÇÃO DO PRÓPRIO FUNDO DE DIREITO E DAS PRESTAÇÕES DECORRENTES. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. 1. O STJ firmou o entendimento no sentido de que o ato de enquadramento ou de reenquadramento constitui-se em ato único de efeito concreto que, a despeito de gerar efeitos contínuos futuros, não caracteriza relação de trato sucessivo, a atrair a aplicação do entendimento explicitado na Súmula n. 85. 2. No presente caso, o recorrente requer a revisão dos atos administrativos que o reenquadraram na função em que se aposentou. Questiona, pois, o próprio ato que o reenquadrou. Em consequência, a questão em debate refere-se à prescrição do próprio fundo de direito. 3. Proposta a ação revisional depois de passados mais de cinco anos da edição dos atos administrativos questionados, caracterizada está a prescrição (art. 1º do Decreto n. 20.910/1932). Apelação cível desprovida.

(TJGO, Apelação (CPC) 0362578-46.2013.8.09.0097, Rel. ZACARIAS NEVES COELHO, 2ª Câmara Cível, julgado em 04/05/2017, DJe de 04/05/2017)

Assim, ao deixar de optar pelo regime anterior, o servidor renunciou tacitamente ao direito de manter a então composição remuneratória.

De mais a mais, dispõe o § 1º do artigo 43 do PCCR que as vantagens previstas nas alíneas do inciso I do mesmo dispositivo não poderão ser atribuídas ao servidor beneficiado com o novo enquadramento na carreira.

Caso pudesse manter todas as vantagens pecuniárias do regime anterior, ou os pés em regimes remuneratórios diversos, as vantagens daquele seriam mescladas

com as do novo regime, possibilitando até mesmo a criação de remunerações ou proventos acima do que poderá ser aceitável do ponto de vista da isonomia com os servidores que permanecem em atividade.

Além disso, as parcelas remuneratórias do regime anterior nunca seriam suprimidas, enquanto as novas seriam acrescidas, o que inviabilizaria qualquer alteração do regime remuneratório dos servidores do ponto de vista do controle orçamentário.

Mais uma vez e agora na linha do que leciona o administrativista Hely Lopes Meirelles, quando do exame o caso de cada servidor indicar a ilicitude da remuneração, a Administração Pública deve instaurar processo administrativo e observar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, para corrigir os atos em confronto com as normas do novo regime, com os devidos reflexos financeiros, resguardada a boa-fé quanto aos valores percebidos indevidamente, por erro de interpretação.

### VIII. Conclusão

Quando o Constituinte estabeleceu o regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, não tratou esse postulado de isonomia e racionalidade para os sistemas de gestão de recursos humanos dos entes federativos com caráter absoluto.

A compreensão lógica e razoável dessa regra constitucional admite a existência de categorias consideradas especiais que se submetem a regimes jurídicos próprios estabelecidos nas respectivas leis orgânicas, a exemplo dos membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, além de servidores que desenvolvam atividades especiais ou exclusivas de Estado.

Podem existir regimes que mesclam o regime jurídico geral contido no estatuto funcional básico de todos os servidores públicos e regras próprias e necessárias ao ciclo de atribuições dos cargos integrantes de quadros compostos por carreiras especializadas do serviço público.

No caso das licenças-prêmios, os critérios para a concessão do benefício não podem jamais ser interpretados *contra legem*, mesmo diante a coexistência de regimes que se completam. Assim, compete ao intérprete anotar com prudência os critérios distintivos dessa disciplina especial, *v.g.* no que diz respeito à licença-prêmio, e apontar a quais regras do RJU se pode recorrer supletivamente ou subsidiariamente para socorrer as omissões do regime especial destinado a determinada categoria de servidores públicos.

A opção do legislador, em Goiás, impede que o tempo de serviço prestado a outros órgãos e entidades públicas impacte negativa e desarrazoadamente no orçamento estadual, em especial do TCM-GO. Do contrário, admitiríamos a absurda

possibilidade de uma licença não usufruída nem indenizada por unidade federada diversa ter de ser custeada com recursos públicos estaduais.

Outro aspecto da abordagem do tema se refere ao Direito Intertemporal, ou seja, à definição de critérios e modos de aplicação da lei no tempo para resolver conflitos aparentes entre atos normativos sucessivos. A partir da vigência do PCCR/TCM-GO, em 1º de fevereiro de 2010, pudemos distinguir os efeitos dos pressupostos complexos e cumulativos que devem ser somados para produzir os efeitos jurídicos desejados; no caso, a incorporação do direito à fruição da licença-prêmio ao patrimônio dos servidores do TCM-GO, diante da sucessão de leis ao longo do tempo.

Chegamos à conclusão de que a leitura clássica do artigo 5º, XXXVI, da CRFB e o artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/1942) se mostrou insuficiente para solucionar todas as hipóteses de situações intertemporais que se reportam a fatos desenvolvidos no curso da vigência de lei anterior e se repetem no tempo de aplicação de uma lei nova.

A leitura moderna desses dispositivos torna indispensável diferenciar vigência e aplicabilidade ou incidência da lei. A aplicação de uma lei pode incidir sobre fatos ocorridos no seu tempo de vigência como também pode se reportar a fatos anteriores ou posteriores à vigência da mesma lei.

Essa visão mais atual permite identificar os efeitos de situações pendentes e de situações precárias que pela própria natureza não podem gerar a sensação de perpetuidade capaz de impedir a modificação de regimes jurídicos.

Portanto, a lei que disciplinou o regime jurídico especial dos servidores do TCM-GO pode, como o fez simultaneamente, criar novo direito e estipular requisitos e efeitos próprios decorrentes de fatos pretéritos que não consumaram nenhum direito até a sua entrada em vigor, sem prejuízo do dever de também respeitar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.

Considerando a data da entrada em vigor do PCCR, em 1º de fevereiro de 2010, a licença-prêmio só poderá ser concedida em data posterior ao regime da Lei nº 16.894/2010, no caso de o servidor ter completado o quinquênio e adquirido o direito à licença-prêmio integralmente no período anterior, em que estava vinculado exclusivamente ao regime da Lei nº 10.460/1988; ou, no período posterior, considerado apenas o tempo de serviço prestado ao TCM-GO, enquanto vigente o regime da lei nova. Não é possível ainda somar o tempo de serviço anterior àquele prestado ao TCM-GO, para fins de concessão de licença-prêmio sob o novo regime.

Aproveitamos desse mesmo raciocínio para demonstrar que o servidor público também não pode invocar o direito adquirido para manter vantagens remuneratórias percebidas sob a vigência de regime anterior e não há qualquer inconstitucionalidade quando a mudança do regime remuneratório respeita o princípio da irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, inclusive em relação aos critérios para o cálculo dos seus proventos, no momento da sua aposentadoria, na esteira de remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## IX. Referências

- CORREA, Joseane Aparecida. Licença-Prêmio e Direito Adquirido, Florianópolis: Coleção TCE Catarina, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e Direito Adquirido ao Regime da Função Pública. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, nº 14, 1996.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970.