



**Processo** : 65117380/2016  
**Nome** : [REDACTED]  
**Assunto** : Estabilidade Economica

000037

**PARECER nº. 1355 /2018.**

**Ementa:** Servidor aposentado. Revisão e readequação de estabilidade econômica. Atualização de gratificação. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Legalidade. Adequação com o Estatuto dos Servidores Públicos.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo em que [REDACTED], admitida em 28/01/2008, ocupante do cargo de Profissional de Educação II, com matrícula nº. [REDACTED], requer revisão de Estabilidade Econômica, conforme seu requerimento de fl. 30.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.01 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. JURISPRUDÊNCIA. DOUTRINA**

Como é por todos consabido, o termo “*processo*” refere-se à relação jurídica entre pessoas, preordenada a um fim, ainda que se fale de uma noção teleológica. Pois bem, para se chegar ao fim do processo, há necessidade de inúmeros atos que, por consecutivo, impulsionam o feito, promovendo, assim, uma verdadeira marcha processual. Neste espectro, após a confecção do presente opinativo, necessário se faz a lavratura da decisão a ser tomada pela autoridade administrativa competente.

Quero com isto dizer, que o parecer jurídico constitui-se, tão somente, como uma mera opinião emitida pela Procuradoria Geral do Município, não constituindo sua manifestação como ato administrativo em sentido formal e material apto a aumentar ou restringir a esfera de direito do servidor. Ou seja, o parecer não outorga ou até mesmo retira direito do servidor, mas, tão só, confere uma opinião de cunho jurídico – frise-se! – a nortear o administrador a praticar – ou decidir o processo, como se diria no adágio popular -, de sorte que o Procurador do Município não se confunde com a pessoa do Administrador Público. Àquele opina. Este, por sua vez, administra, através de decisão.

No campo doutrinário, ensina o ex Procurador do Município do Rio de Janeiro, Dr. RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA<sup>1</sup>, que “os pareceres são atos administrativos que expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica (...). Em princípio, os pareceres não vinculam a decisão administrativa a ser proferida pela autoridade

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO: 2016; 313.





*competente no caso concreto."*

Resta clarividente, pois, que o parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que não tem o condão de compelir a Administração que emitirá decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo então Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631. À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece normas sobre Advocacia Pública, determina, no artigo 184, que "*o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções*", pelo que garante o exercício das funções do Procurador efetivo, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal, com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão. No mesmo sentido, as Súmulas n. 1, 2 e 6, todas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Por fim, a lei complementar municipal n. 262/14, determina em seu art. 40 que "*o ocupante do cargo de Procurador do Município, no exercício de suas funções, goza de independência e das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, inclusive imunidade funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial.*"

118

Com isto, vejamos mais a fundo o caso admoestado.

## **II.02 – DOS REQUISITOS RELATIVOS À CONCESSÃO DA ESTABILIDADE ECONÔMICA**

De início, importante esclarecer que a doutrina maciça e a jurisprudência dominante corroboram o entendimento de que não existe direito adquirido a regime jurídico, por parte dos servidores públicos. Melhor esclarecendo, observe a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

*"Em tempos, pretendeu-se que o vínculo jurídico entre o Estado e o funcionário fosse de natureza contratual. De início, entendido como contrato de direito público, afinal, prevaleceu o entendimento correto, que nega caráter contratual à relação e afirma-lhe natureza institucional. Isso significa que o funcionário se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isso mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opuser à mudança das condições de prestação de serviço, de sistema de retribuição, de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra de regime jurídico." (MELLO, Celso Antônio Banderia de. Regime Constitucional dos Servidores da Administração direta e indireta, 2ª ed., revista e atualizada São Paulo, Ed. RT, 1991, p. 19, apud Modesto, cit., p. 16)*

Desta forma, por não ser uma relação contratual, mas sim estatutária, subordinando-se o servidor ao crivo da lei, se o Estatuto dos Servidores Públicos do Ente federado ou mesmo a lei específica da carreira - que rege os direitos dos respectivos servidores - sofre modificação legislativa de seus institutos, esta mudança afetará os servidores por ela regidos, pois, como informado, inexiste direito adquirido a regime jurídico.

É exatamente neste sentido que o Supremo Tribunal Federal já pacificou seu juízo, afirmando que inexiste direito adquirido do servidor a regime jurídico, aplicando-lhes novas introduções legislativas, desde que assegure a irredutibilidade de vencimentos.





**Procuradoria-Geral do Município**  
**Subprocuradoria Especial**

*“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Prequestionamento. Ausência. Servidor público. Estabilidade financeira. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Redução dos vencimentos atestada na origem. Legislação local. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Artigo 102, inciso III, c, da Constituição Federal. Inaplicabilidade do permissivo constitucional. Precedentes. 1. Não se admite o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que, embora constitucional o instituto da estabilidade financeira, não há direito adquirido a regime jurídico, ficando assegurada a irredutibilidade de vencimentos(...)” (RE 582783 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)*

Com efeito, devido ao Interesse Público se sobrepujar ao interesse particular, em homenagem ao princípio da supremacia do interesse público, e por ser indisponível para o Estado, valorando o princípio da indisponibilidade do interesse público, se for cogente a substituição de um regime jurídico mais vantajoso aos administrados e menos gravoso ao Poder Público, este não somente pode como deve fazê-lo.

119

Logo, denota-se que a motivação para conclusão sobre o direito a revisão/concessão de estabilidade econômica há de pautar-se pela legalidade, ponderando-se, sempre, que inexistente o direito adquirido ao regime jurídico, sendo a medida somente permitida se a lei pertinente dispuser sobre referida readequação e revisão da estabilidade.

Neste exato sentido, observe a visão do STF sobre assunto similar ao dos autos:

*“Trata-se de processo em que se discute o direito adquirido de servidor público estadual aposentado beneficiar-se de aumento concedido aos ativos referente a cargo comissionado incorporado aos seus proventos. O Supremo Tribunal Federal, após reconhecida a repercussão geral da matéria no RE 563.965-RG, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, reafirmando sua jurisprudência, assentou a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira. Ressalvou a possibilidade de alteração dos critérios de reajustes da vantagem pessoal incorporada, tendo em conta a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, desde que assegurada a irredutibilidade remuneratória. Assim, não cabe ao Judiciário, com fundamento no art. 40, § 8º, da Constituição, estender aos inativos o direito ao reajuste da vantagem legal incorporada. A medida somente é permitida se a lei pertinente dispor sobre tal vinculação.” (ARE 711026 RJ. Rel. Min. Roberto Barroso, STF. DJe-237 DIVULG 02/12/2014 PUBLIC 03/12/2014). sem grifos no original*

E mais, observe que o assunto é pacífico, conforme os seguintes julgados:

*“Agravamento regimental no agravo de instrumento. Servidor público aposentado. Novo plano de carreira. Criação de novos cargos. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Equiparação com cargo de nomenclatura distinta, cujas atribuições seriam semelhantes às do extinto. Ofensa a direito local. Precedentes. 1. Esta Corte já pacificou o entendimento no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. Assim, não viola os princípios da paridade constitucional e do direito adquirido a implantação de novo plano de carreira que, ao criar novos cargos, modifica a nomenclatura dos cargos antigos e o escalonamento hierárquico ao qual pertencia o servidor inativo, desde que não*





PREFEITURA  
DE GOIÂNIA

000040

PGM – PRAA
Folha ou peça nº 40
Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**  
**Subprocuradoria Especial**

haja redução dos proventos. 2. A questão relativa à identidade de atribuições entre o cargo extinto e o atual demanda a análise da legislação local, o que é vedado em recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 280/STF. 3. Agravo regimental não provido.”(AI 601.936-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli). sem grifos no original

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS INATIVOS. DIREITO ADQUIRIDO À EQUIPARAÇÃO AOS SERVIDORES DA ATIVA. INEXISTÊNCIA. LEI 9.030/95. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A majoração dos valores dos cargos e funções comissionadas dos servidores públicos em atividade, veiculada pela Lei 9.030/95, não é extensível aos proventos daqueles que se aposentaram com a vantagem inserida na Lei 8.911/94. 2. Isso porque os servidores públicos inativos não têm direito adquirido ao regime jurídico previsto na lei sob a égide da qual houve a aposentação quando a mudança da base de cálculo da remuneração não implicar redução dos proventos por eles percebidos. 3. É cediço no Supremo Tribunal Federal que a alteração do regime jurídico que respeita o princípio da irredutibilidade dos vencimentos não viola o direito adquirido nem o artigo 40, § 8º (anterior § 4º), da Constituição Federal (...).” (RE 611.408-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, trecho selecionado, sem grifos no original) “Recurso extraordinário. 2. Servidor público inativo. 3. Cargo de Direção e Assessoramento Superior - DAS. Lei nº 9.030, de 13 de abril de 1995. Direito adquirido a regime jurídico. Impossibilidade. Precedentes. 4. Recurso extraordinário a que se dá provimento.” (RE 438.481, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma)

120

Com esse entendimento em vista, necessário apreciar a legislação que se aplica ao servidor para o deslinde do caso.

O Art. 99-B do Estatuto dos Servidores Públicos, L.C. 011/1992, acrescido pela L.C. nº 200/2011, previa a revisão da estabilidade econômica incorporada quando ocorresse modificação, transformação ou alteração da reclassificação da simbologia ou da forma de remuneração do cargo em comissão ou função de confiança, em que se deu a concessão do benefício, a saber:

**Art. 99-B.** A estabilidade econômica será, a qualquer tempo, revista e adequada nas hipóteses de modificação, transformação, alteração/reclassificação da simbologia ou da forma de remuneração do cargo em comissão ou da função de confiança, em que se deu a concessão do referido benefício.

Entretanto, o referido artigo foi revogado pela Lei Complementar de nº 269/2014, vejamos:

**Art. 2º** Fica revogado o art. 99-B, da Lei Complementar nº 011, de 11 de maio de 1992, introduzido pela Lei Complementar nº 220, de 24 de novembro de 2011.

Desta feita, por inexistir direito adquirido ao regime jurídico, a revogação supra retirou o direito à revisão/readequação ora requerida.

Senão bastasse isso, a novel legislação de 2015, da Lei Complementar 276, revogou o artigo 99-A do Estatuto dos Servidores públicos de Goiânia, retirando do ordenamento municipal a incorporação, a título de estabilidade econômica, aos vencimentos, e, consequentemente, a sua revisão. Conforme dispõe o art. 47 abaixo:





PGM – PRAA
Folha ou peça nº 41
Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**  
Subprocuradoria Especial

**Art. 47.**

(...)

Parágrafo único. Em nenhuma hipótese, os valores dos cargos da estrutura administrativa de que trata esta Lei Complementar serão incorporados para efeito legal, inclusive não integram a base de cálculo para a incidência da contribuição previdenciária do Regime Próprio de Previdência Social para efeito de aposentadoria. (sem grifos no original)

Pois bem. Referido benefício foi extinto para a maioria das categorias, ressalvado os Diretores da Rede Municipal de Educação (os quais podem computar tempo até a edição da L.C. 293/2016) e as regras de transições (previstas no artigo 58 da L.C. 276/2015).

A L.C. 293/2016 possibilitou a continuidade do compute de tempo para fins de benefício da estabilidade econômica tão somente aos ocupantes da função de Diretor da rede municipal de educação, ou seja, a inovação legislativa a eles se restringe, conforme abaixo se percebe:

“Art. 58. O servidor terá direito a incorporação a título de Estabilidade Econômica de que trata o art. 99 - A da Lei nº 011, de 11 de maio de 1992, revogado por esta Lei Complementar, da seguinte forma:

(...)

I - o servidor que tenha cumprido, na data da publicação desta Lei Complementar, mais de 2 (dois) anos ininterruptos do tempo necessário para ter direito a incorporação, terá direito a incorporar o valor da maior gratificação percebida de forma continuada, por período não inferior a 5 (cinco) meses, proporcionalmente ao período cumprido.

(...)

III - os servidores efetivos, que na data da publicação desta Lei Complementar, que desempenham Função de **Diretor Educacional da Rede Municipal de Educação**, terão direito a incorporar a gratificação percebida em decorrência do exercício desta função, nos seguintes termos:

a) o servidor investido na função em primeiro mandato terá direito a incorporar a gratificação proporcionalmente ao período cumprido do seu mandato;

b) o servidor investido na função em segundo mandato, incorporará 100% (cem por cento) do valor da gratificação percebida, caso permaneça na função por 5 (cinco) anos ininterruptos.

(...)

§ 2º O benefício de que trata este artigo é inacumulável com qualquer outro benefício de idêntico fundamento, podendo o servidor beneficiado e que venha a preencher novo interstício de acordo com o disposto neste artigo, fazer jus a nova estabilidade econômica mediante a renúncia da anterior.

§ 3º Somente fará jus ao benefício previsto neste artigo o servidor que esteja, na data da publicação desta Lei Complementar, em exercício de cargo em comissão ou função de confiança, bem como participando de comissão especial ou de órgão de deliberação coletiva.

§ 4º Na hipótese dos servidores previstos no inciso III não contemplarem os





*períodos estabelecidos anteriormente, incorporarão a Gratificação de Diretor nos termos do Inciso I deste artigo. (Grifo Nosso)*

Desta feita, resta indubitável que não se pode computar tempo de exercício em cargo comissionado após a edição da L.C. 276/2015, salvo para os diretores da rede municipal de educação até a edição da L.C. 293/2016. Não sendo, pois, servidor que exerça esta função, impossível de se computar o tempo após a L.C. 276/2015 e, conseqüentemente, alterar a simbologia.

Por outra via, as atualizações de valores das gratificações incorporadas, o que é o caso, devem sempre observar o que preleciona o artigo 64, da Lei Complementar 276/2015, abaixo visualizado:

**Art. 64.** *Sempre que houver atualização salarial em decorrência da data-base, os cargos e funções de confiança que tratam esta Lei Complementar, bem como as gratificações incorporadas, serão reajustadas na mesma proporção.*

Por isso, a correção da gratificação da servidora seguirá o critério de atualização da data-base, inexistindo direito adquirido a revisão de sua estabilidade econômica, posto que a requerente não preenche o requisito insculpido pelo §2º do art. 58, da LC 293/2016, segundo o qual a servidora deve perfazer um novo interstício de, no mínimo, 2 (dois) anos ininterruptos para poder incorporar nova gratificação, e, assim, alcançar a nova estabilidade, desde que atenda ainda às demais condições tabuladas pelo diploma normativo supramencionado.

Portanto, denota-se da legislação municipal aplicável a servidora, que esta não faz jus a revisão/readequação ora pleiteada e, conforme aduz o princípio da legalidade, ao administrador cabe agir conforme manda o império da lei, dele não podendo se afastar.

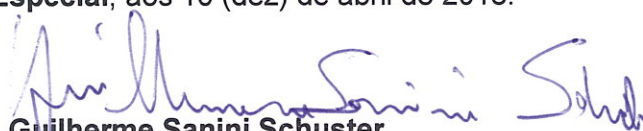
### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, opino no sentido do Indeferimento do pedido, por inexistência de direito adquirido a regime jurídico do servidor, ao passo que a novel legislação revogou os artigos concessivos. Retornem os autos a **Secretaria Municipal de Administração** para o devido encaminhamento.

Importa reforçar, invocando a ressalva exposta no tópico II.01, que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa e, deste modo, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo. Ademais, vale mencionar que a análise foi baseada na presunção de veracidade dos documentos acostados aos autos.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

**Subprocuradoria Especial**, aos 10 (dez) de abril de 2018.

  
**Guilherme Sanini Schuster**  
Procurador do Município