



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nº 3925/2015 - PGGB

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31.823/DF

IMPTE.(S) : LUIZ WERNER REUTER TORRO
ADV.(A/S) : RODRIGO DA SILVA CASTRO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

Mandado de segurança. Registro de aposentadoria de servidor de universidade federal. Glosa pelo TCU do percentual de 28,86% somado à remuneração. Argumento de ofensa a garantias constitucionais inconsistentes na espécie. Parecer pela denegação da segurança.

O Tribunal de Contas da União negou registro ao ato inicial de aposentadoria do impetrante, rejeitando a incorporação do reajuste de 28,86%, decorrente de equiparação entre militares e civis que, por decisão da Justiça Federal transitada em julgado, havia sido somado à remuneração. Entendeu o TCU que a vantagem não poderia ter-se prolongado indefinidamente, dada sua absorção pelas estruturas remuneratórias implantadas após o provimento jurisdicional.

O mandado de segurança ataca a deliberação do TCU, atribuindo-lhe desprezo à coisa julgada, ao direito adquirido, à separação dos poderes, à segurança jurídica, à boa-fé e à proteção da confiança dos administrados. Nesse contexto, refere-se à decadência prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99.

O Ministro relator indeferiu o pedido liminar. Sobreveio agravo regimental.

- II -

Depreende-se dos autos que a decisão impugnada pela impetrante foi tomada no contexto de avaliação dos requisitos de validade de ato de aposentadoria, concedida pela Universidade Federal do Mato Grosso. Não se trata de um julgamento que se tenha seguido ao registro da inatividade. A distinção é relevante para se avaliar a incidência da tese de decadência. Como a decisão atacada está inserida no contexto do ato complexo que é a concessão da aposentadoria, não se aplica a regra prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, conforme entendimento consolidado no STF, exemplificado nesta ementa:

DECADÊNCIA – ATO ADMINISTRATIVO – DESFAZIMENTO – APOSENTADORIA – INADEQUAÇÃO. O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, a revelar o prazo de decadência para a Administração Pública rever os próprios atos, por pressupor situação jurídica constituída, não se aplica à aposentadoria, porque esta reclama atos sequenciais. PROVENTOS DA APOSENTADORIA – URPs – DECISÃO JUDICIAL – ALCANCE. O título judicial há de ter o alcance perquirido não só quanto à situação jurídica do beneficiário – servidor –, mas também ao fato de envolver relação jurídica de ativo, e não de inativo. CONTRADITÓRIO – PRESSUPOSTOS – LITÍGIO – ACUSAÇÃO. O contraditório, base maior do devido processo legal, requer, a teor do disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição

Federal, litígio ou acusação, não alcançando os atos sequenciais alusivos ao registro de aposentadoria. (MS 28604/DF, rel. o Ministro Marco Aurélio, DJe 21.2.2013)

A alegada injúria às garantias constitucionais da coisa julgada, do direito adquirido, da separação dos poderes, da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança dos administrados não se positiva. É certo que há jurisprudência no STF, consistente e longa, no sentido de subordinar as deliberações do TCU sobre registro de aposentadoria à coisa julgada envolvendo parcelas de remuneração de servidores públicos, mesmo que, porventura, a decisão judicial pareça, à Corte de Contas, contrária ao bom direito.

Estivesse o problema dos autos perfeitamente afeiçoado a esse parâmetro jurisprudencial, a segurança haveria de prosperar.

Aqui, porém, a decisão da Justiça Federal que se reputa descumprida não explicitou que a incorporação haveria de se dar por todo o futuro, não importando as novidades legislativas que viessem a apanhar mais adiante os servidores. Veja-se, a propósito, o dispositivo da sentença:

2) JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, para reconhecer como devido aos professores da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso, representados pela ANDES, o aumento salarial de 28,86%, a partir de janeiro de 1993, condenando a Ré a pagar-lhes a diferença salarial daí resultante, devidamente atualizada, acrescida de juros moratórios, a partir da citação, e sobre aquele montante corrigido.

A decisão judicial deve, assim, ser compreendida como sujeita a ter os seus efeitos interrompidos diante de uma reestruturação de regime estipendiário subsequente ao decisório.

Esse modo de ver tem abono na doutrina sobre a autoridade da coisa julgada. Enrico Liebman, apoiando-se em Savigny, ensina que, “de certo modo, todas as sentenças contêm implicitamente a cláusula *rebus sic stantibus*, enquanto a coisa julgada não impede absolutamente que se tenham em conta fatos que intervierem sucessivamente à emanção da sentença (...)” (Eficácia e Autoridade da Sentença. Rio, Forense, 1984, p. 25). Uma página adiante, depois de observar que o fenômeno não é estranho aos casos de “relação que se prolonga no tempo”, Liebman esclarece que as adaptações instadas pelas mudanças das situações concretas em nada prejudicam a coisa julgada, e prossegue:

Esta, pelo contrário, fará sentir toda a sua força, neste como em todos os outros casos, no excluir totalmente uma apreciação diversa do caso, enquanto permaneça inalterado. O que há de diverso nestes casos não é a rigidez menor da coisa julgada, mas a natureza da relação jurídica, que continua a viver no tempo com conteúdo ou medida determinados por elementos essencialmente variáveis, de maneira que os fatos que sobrevenham podem influir nela, não só no sentido de extingui-la, fazendo por isso extinguir o valor da sentença, mas também no sentido de exigir mudança na determinação dela, feita anteriormente.

Que a alteração da realidade normativa possa influir na eficácia de uma sentença dá mostra também Gilmar Ferreira Mendes, ao ressaltar ser isso possível até mesmo no âmbito das decisões em controle de constitucionalidade. Prestigiando o ensinamento de Liebman, o doutrinador que integra essa Corte lembra também que:

As alterações posteriores que alterem a realidade normativa bem como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima.

(Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 1329).

É esse, igualmente, o ensinamento de Teori Albino Zavascki, ao apontar que, “não raro [os efeitos da norma jurídica concreta] têm aptidão para se projetar no futuro, para além, inclusive, do momento da sentença que os apreciou, e, por isso mesmo, podem sofrer mutações ou extinguir-se com o passar do tempo”. Prossegue o Ministro Teori Zavascki no seu estudo doutrinário:

(...) a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza.

(...) A mudança de qualquer desses elementos compromete o silogismo original da sentença (...). Daí afirmar-se que a força da coisa julgada tem uma condição implícita, a da clausula *rebus sic stantibus*, a significar que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença.”

(Coisa julgada em matéria constitucional: eficácia das sentenças nas relações jurídicas de trato continuado, em <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Teori%20Zavascki%20-%20formatado.pdf>, acessado em 8 de outubro de 2015).

Explica o eminente jurista que, a não ser diante de exigência normativa expressa, não é necessário que a sentença seja desfeita, nessas hipóteses, por ação de revisão ou rescisória:

Afora casos dessa natureza, a modificação do estado de fato produz imediata e automaticamente a alteração da relação jurídica, mesmo quando esta tiver sido certificada por sentença (id).

Se assim é, a interpretação que o TCU fez da extensão dos efeitos da coisa julgada não se revela imprópria. O TCU não se recusou a honrar a coisa julgada; apenas entendeu que a garantia não mais beneficia a impetrante da forma como pretende ver reconhecida no mandado de segurança.

Resumindo a jurisprudência mais recente do STF sobre a matéria, em impetração semelhante à da espécie, a Ministra Rosa Weber também não entreviu ilegalidade ou abuso de poder no ato do Tribunal de Contas da União que se limita “a apontar o exaurimento da eficácia de comando judicial transitado em julgado, ante a alteração, no curso de relação de caráter continuativo, do substrato fático-jurídico existente quando da formação da coisa julgada”. Confira-se:

“(…) 3. Enfatizo, para bem delimitar a controvérsia, não estar em causa a denominada relativização da coisa julgada, de todo inviável o desrespeito, pelo Tribunal de Contas da União, da garantia prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República. **O que está em debate nestes autos, na realidade, nada mais é do que a possibilidade de a Corte de Contas da União, ante a modificação do substrato fático-jurídico de relação de caráter continuativo, ocorrida após o trânsito em julgado, verificar o exaurimento da eficácia do provimento judicial acobertado pela coisa julgada.**

4. O Plenário desta Suprema Corte julgou, na sessão de 24.9.2014, o RE 596.663/RJ, ocasião em que decidiu o tema nº 494 da repercussão geral, a versar sobre os limites objetivos da coisa julgada em sede de execução, assentando a tese de que “a sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”. Para melhor elucidação da tese, transcrevo a ementa do referido julgado: (...).

Vale dizer: o Plenário deste Supremo Tribunal Federal consagrou a tese de que o provimento judicial acobertado pela eficácia material da coisa julgada, quando voltado a disciplinar relação jurídica de caráter continuativo, se sujeita à cláusula *rebus sic stantibus* (art. 471, I, do CPC), razão pela qual eventuais modificações no estado de fato ou de direito, posteriores à

formação da *res iudicata*, devem ser levadas em conta na delimitação de sua eficácia.

5. Na mesma linha, também no ano de 2014, ambas as Turmas desta Corte, ao exame de mandados de segurança, consignaram não vulnerar a coisa julgada deliberada do Tribunal de Contas da União que, à luz de alterações legislativas implementadoras de reestruturação remuneratória na carreira de servidor público, verifica exaurida a eficácia de decisão judicial acobertada pela *res iudicata*, ante a subsequente incorporação, aos estipêndios – com efeitos *ex nunc* e observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Constituição da República) –, de parcela até então paga em virtude de provimento judicial condenatório.

A propósito, por ilustrativos desse entendimento, cito os seguintes precedentes: (...).

6. No caso em tela, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 7241/2014 – TCU - 1ª Câmara (Doc. 6, e-STF), registrou que a parcela atinente ao percentual de 28,86%, objeto da decisão prolatada no processo nº 94.0002414-2 – 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, transitada em julgado em 06.3.1996, foi posteriormente absorvida por reestruturações remuneratórias ocorridas na carreira do impetrante. Por pertinente, para melhor compreensão das circunstâncias do presente caso, transcrevo excerto do acórdão questionado: (...)

Não diviso, pois, ilegalidade ou abuso de poder no ato do Tribunal de Contas da União, uma vez que este se limitou a apontar o exaurimento da eficácia do comando judicial transitado em julgado, ante a alteração, no curso de relação de caráter continuativo, do substrato fático-jurídico existente quando da formação da coisa julgada.

MS nº 31.823/DF

Ante o exposto, com amparo nos arts. 38 da Lei 8.038/90 e 21, § 1º, do RISTF, nego seguimento ao presente mandado de segurança. (decisão monocrática no MS 33452, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 4.3.2015) (grifei)

O parecer é pela denegação da segurança. Prejudicada a análise do agravo regimental.

Brasília, 9 de outubro de 2015.

Paulo Gustavo Gonet Branco
Subprocurador-Geral da República