

04/08/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. TEORI ZAVASCKI
AGTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: IVONE PEREIRA SEGÓVIA MOREIRA
ADV.(A/S)	: RAQUEL CRISTINA RIEGER E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO DE 28,86%, INCLUSIVE PARA O FUTURO, RECONHECIDO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. SUBMISSÃO À CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA.

1. Conforme entendimento da Corte, o procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não se sujeita à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99.

2. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional.

MS 32435 AGR / DF

3. No caso, após o trânsito em julgado da sentença que reconheceu o direito à diferença de 28,86% nos vencimentos do servidor, sobreveio, além da sua aposentadoria, substancial alteração no estado de direito, consistente na edição da MP 1.704/1998, que estendeu o aumento inicialmente concedido aos servidores militares aos servidores civis, e de leis posteriores reestruturadoras da Carreira de Magistério Superior (Lei 10.405/2002, que alterou a tabela de vencimentos dos professores de 3º grau, a Lei 11.344/2006, que reestruturou a carreira dos professores de 3º grau, e a Lei 11.784/2008, que instituiu a Gratificação Temporária para o Magistério - GTMS e a Gratificação Específica do Magistério Superior – GEMAS, dentre outras). Por força dessa superveniente mudança do quadro fático e normativo que dera suporte à condenação, deixou de subsistir a eficácia da sentença condenatória.

4. Agravo regimental provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Ministro DIAS TOFFOLI, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, em dar provimento ao agravo regimental para denegar a segurança, vencido o Ministro Relator, que negava provimento ao recurso de agravo.

Brasília, 4 de agosto de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Redator do Acórdão

29/04/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: IVONE PEREIRA SEGÓVIA MOREIRA
ADV.(A/S)	: RAQUEL CRISTINA RIEGER E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo **tempestivamente** interposto **contra** decisão **que deferiu** mandado de segurança **impetrado** pela parte ora agravada.

A decisão, por mim proferida, **objeto** do presente recurso de agravo, **está assim ementada:**

“MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE RECONHECE A INCORPORAÇÃO, À REMUNERAÇÃO DA PARTE IMPETRANTE, DA VANTAGEM PECUNIÁRIA QUESTIONADA PELO TCU. INTEGRAL OPONIBILIDADE DA ‘RES JUDICATA’ AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COISA JULGADA EM SENTIDO MATERIAL. INDISCUTIBILIDADE, IMUTABILIDADE E COERCIBILIDADE: ATRIBUTOS ESPECIAIS QUE QUALIFICAM OS EFEITOS RESULTANTES DO COMANDO SENTENCIAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL QUE AMPARA E PRESERVA A AUTORIDADE DA COISA JULGADA. EXIGÊNCIA DE CERTEZA E DE SEGURANÇA JURÍDICAS. VALORES FUNDAMENTAIS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. EFICÁCIA PRECLUSIVA DA ‘RES JUDICATA’. ‘TANTUM

MS 32435 AGR / DF

JUDICATUM QUANTUM DISPUTATUM VEL DISPUTARI DEBEAT'. CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE REDISSCUSSÃO, NOTADAMENTE EM SEDE ADMINISTRATIVA, DE CONTROVÉRSIA JÁ APRECIADA EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO, AINDA QUE PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DA AUTORIDADE DA COISA JULGADA. PRECEDENTES. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO. POSSIBILIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE O RELATOR DA CAUSA MANDAMENTAL DECIDIR, EM ATO SINGULAR, A CONTROVÉRSIA JURÍDICA. COMPETÊNCIA MONOCRÁTICA DELEGADA EM SEDE REGIMENTAL, PELA SUPREMA CORTE (RISTF, ART. 205, 'CAPUT', NA REDAÇÃO DADA PELA ER Nº 28/2009). MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.

- O Tribunal de Contas da União **não dispõe**, constitucionalmente, **de poder para rever** decisão judicial **transitada** em julgado (RTJ 193/556-557) **nem para determinar** a suspensão de benefícios **garantidos** por sentença **revestida** da autoridade da coisa julgada (RTJ 194/594), **ainda** que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário **não tenha** o beneplácito da jurisprudência **prevalecente** no âmbito do Supremo Tribunal Federal (MS 23.665/DF, v.g.), **pois** a 'res judicata', em matéria civil, **só** pode ser **legitimamente** desconstituída **mediante** ação rescisória. **Precedentes.**

- A norma inscrita no art. 474 do CPC **impossibilita** a instauração de **nova** demanda **para rediscutir** a controvérsia, **mesmo** que com fundamento em **novas** alegações, **pois o instituto** da coisa julgada material – **considerada** a finalidade prática que o informa – **absorve**, necessariamente, '**tanto** as questões que foram discutidas **como** as que o poderiam ser' (LIEBMAN), **mas não o foram.**

MS 32435 AGR / DF

A autoridade da coisa julgada em sentido material estende-se, por isso mesmo, tanto ao que foi efetivamente arguido pelas partes quanto ao que poderia ter sido alegado, mas não o foi, desde que tais alegações e defesas se contenham no objeto do processo ('tantum judicatum quantum disputatum vel disputari debebat'*). Aplicação, ao caso, do art. 474 do CPC. Doutrina. Precedentes."*

Como já tive o ensejo de destacar, **quando da prolação** da decisão ora agravada, o mandado de segurança em questão foi **impetrado** com o objetivo **de questionar a validade jurídica** da deliberação **emanada** da Primeira Câmara do E. Tribunal de Contas da União que, **ao apreciar** a legalidade do direito à incorporação de determinada vantagem pecuniária à remuneração da impetrante, **teria desrespeitado** a autoridade de decisão judicial **transitada em julgado**.

O Ministério Público Federal, **em promoção** da lavra do eminente Subprocurador-Geral da República, Dr. PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, **manifestou-se pela denegação da segurança**.

Por **não** me haver convencido das razões expostas pela agravante, **submeto**, ao julgamento desta colenda Turma, o **presente** recurso de agravo.

É o relatório.

29/04/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): A parte recorrente sustenta, em sua petição recursal, que a matéria ora em análise **não constituiria** objeto de jurisprudência **consolidada** do Supremo Tribunal Federal, **eis que** “(...) *alguns mandados de segurança que discutem o mesmo tema encontram-se sobrestados, aguardando o desfecho de outros processos considerados como paradigmas para a definição da matéria no âmbito desse STF*”.

É importante assinalar que o recurso de agravo **não se presta ao sobrestamento de processos** em curso nesta Corte, **pois** tal objetivo **refoge** à estrita função jurídico-processual de que se reveste essa particular modalidade recursal.

Com efeito, a **deliberação** do Tribunal de Contas da União, ora **impugnada** nesta sede mandamental, **há de ser examinada** em face da diretriz jurisprudencial **que já então prevalecia** nesta Suprema Corte, **como o evidenciam os inúmeros precedentes referidos** na decisão ora agravada.

Cabe enfatizar, por oportuno, **que a colenda** Segunda Turma desta Suprema Corte, em vários julgamentos **ocorridos** em 28/05/2013 (MS 28.150-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 31.399-AgR/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 31.641-AgR/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), **ao examinar** recursos de agravo absolutamente idênticos ao ora em exame, negou-lhes provimento, mantendo, em consequência, decisões **impregnadas do mesmo conteúdo** veiculado na decisão objeto do presente recurso.

MS 32435 AGR / DF

Superada essa questão prévia, **cabe examinar**, agora, a controvérsia pertinente **ao mérito** do presente recurso de agravo.

Trata-se de mandado de segurança que, **impetrado** *contra deliberação emanada do E. Tribunal de Contas da União, objetiva invalidar o Acórdão nº 4880/2013 proferido nos autos do Processo nº 016.709/2012-8, “na parte em que determinou a supressão do percentual de 28,86% dos contracheques da Impetrante, bem assim para determinar ao Impetrado que se abstenha de praticar quaisquer atos tendentes a diminuir, suspender e/ou retirar dos proventos da Impetrante a parcela referente ao percentual de 28,86% de seus contracheques, e/ou que implique na devolução dos valores recebidos por força de decisão transitada em julgado no processo nº 94.0002414-2, proferida pela MMª 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso” (grifei).*

Busca-se, ainda, nesta sede mandamental, que, *“em razão do recebimento da parcela referente ao percentual de 28,86% por força de decisão judicial transitada em julgado, não seja negado, no âmbito do TCU, o registro da aposentadoria da Impetrante” (grifei).*

O E. Tribunal de Contas da União, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, **veio a produzi-las, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, em manifestação** cujo teor está assim ementado:

“1. Não incidência da decadência administrativa em face da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 aos processos por meio dos quais o TCU exerce a sua competência constitucional de controle externo, consoante asseverado, por unanimidade, pelo Plenário do STF no MS 24.859-DF.

2. Ausência de violação da coisa julgada: a) a parcela de 28,86%, recebida por força de sentença judicial, foi estendida pela MP 1.704/98, não havendo justificativa para que a impetrante receba em duplicidade a parcela (sentença + MP 1.704/98); b) não existindo

MS 32435 AGR / DF

uma expressa disposição na sentença judicial para a incorporação 'ad aeternum' do reajuste de 28,86%, as alterações de estruturas remuneratórias por meio de lei implicam a absorção da parcela, por meio dos reajustes salariais subsequentes, sem a violação da coisa julgada; c) a sentença jurídica incidiu apenas sobre a situação jurídica de trabalho estatutário, não fazendo qualquer menção sobre a nova situação jurídica de aposentadoria e, deste modo, a coisa julgada não abrangia a nova situação de aposentadoria, situação que foi adquirida por título distinto (MS 23.394/DF). Precedentes do STF.

3. Não houve ofensa, pelo acórdão impugnado, ao princípio da segurança jurídica, em seu aspecto objetivo, uma vez que o ato de aposentadoria da impetrante não chegou a se completar, não se tornando, portanto, perfeito, do ponto de vista jurídico, pois, em sendo complexo, não obteve a aprovação deste Tribunal, que não o registrou por considerá-lo ilegal.

4. O princípio da segurança jurídica não tem prevalência sobre o princípio da legalidade quando se trata de reconhecer direitos contra a lei em prejuízo do erário, como é o caso. A supremacia do interesse público impõe que se privilegie, no caso concreto, o princípio da legalidade, de modo a afastar o pagamento de vantagens ilegais às custas dos cofres públicos.

5. Não cabimento do pedido de liminar, ante a ausência do 'fumus boni juris' e do 'periculum in mora'.

6. Parecer pela denegação da ordem, dada a legitimidade da decisão proferida pelo TCU e a inexistência do direito líquido e certo alegado pela impetrante." (grifei)

O Ministério Público Federal, por sua vez, **em manifestação** da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, **ao opinar** nestes autos, **pronunciou-se pela denegação** do mandado de segurança, **fazendo-o** em parecer assim ementado:

"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." (grifei)

MS 32435 AGR / DF

Sendo esse o contexto, passo a examinar o presente recurso de agravo. E, ao fazê-lo, entendo não assistir razão à parte recorrente, eis que a decisão agravada, segundo penso, ajusta-se à diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em exame e que, pelo fato de ainda não haver sido alterada, **deve** continuar a ser observada nesta Corte, **inexistindo**, por isso mesmo, **motivo que justifique** o acolhimento da postulação recursal em causa, **ao menos – insista-se – enquanto não se concluir** o julgamento plenário do MS 23.394/DF e do MS 25.430/DF.

Sem desconhecer os doutos e respeitáveis fundamentos em que se apoiam eminentes Ministros desta Corte, **como** o Ministro TEORI ZAVASCKI (**MS 26.980-AgR/DF**) e o Ministro LUIZ FUX (**MS 32.430/DF**), que reconhecem a existência da cláusula “*rebus sic stantibus*” nas sentenças proferidas em causas que tratem de “*relação jurídica continuativa*” (CPC, art. 471, n. I), **tenho para mim**, no entanto, **com toda vênia**, que a adequação do comando emergente do ato sentencial a supervenientes modificações do estado de fato ou de direito **só se revelaria admissível**, até mesmo em face da estrita literalidade da regra inscrita no art. 471, n. I, do CPC, em sede jurisdicional, **não podendo**, por isso mesmo, **reconhecer-se** essa possibilidade de revisão em favor de órgãos ou de Tribunais administrativos, **como** o TCU, **sob pena** de inadmissível transgressão à autoridade da coisa julgada material.

Não questiono a asserção de que, em **algumas** situações, **a eficácia** da sentença **subsistirá** enquanto não se alterarem os pressupostos de fato e/ou de direito que justificaram a sua prolação, **sendo certo**, como se sabe, **que a própria** legislação processual **admite** a existência de sentenças proferidas “*rebus sic stantibus*”, **como resulta claro** da norma fundada no art. 471, I, do CPC, **que expressamente viabiliza**, desde que em sede jurisdicional, a possibilidade de o magistrado, **provocado** pela parte interessada, **ordenar a revisão**, em outro processo, do que foi anteriormente estabelecido na sentença.

MS 32435 AGR / DF

Não tem sido por outra razão que o E. Superior Tribunal de Justiça, apreciando esse tipo de controvérsia, tem recusado a possibilidade de órgão administrativo, tratando-se de relações jurídicas continuativas, promover, *ele próprio*, por autônoma deliberação, a revisão (ou, até mesmo, o cancelamento) de benefícios legais, por entender, *na linha do próprio magistério doutrinário* (NELSON NERY JUNIOR/ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, “Código de Processo Civil Comentado”, p. 848/849, itens ns. 1, 4/5 e 6/8, 13ª ed., 2013, RT; DANIEL MACHADO DA ROCHA/JOSÉ PAULO BALTAZAR JUNIOR, “Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social”, p. 211/212, 9ª ed., 2009, Livraria do Advogado, v.g.), que “a cassação administrativa”, em tal hipótese, implicaria nítida transgressão à autoridade da coisa julgada em sentido material, pois o que se concedeu na via judicial **somente pela via judicial** pode modificar-se.

A esse respeito, vale destacar, existem inúmeros precedentes daquela Alta Corte judiciária e de outros Tribunais do País, cujas decisões consagram tal entendimento:

“PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR
INVALIDEZ CONCEDIDA JUDICIALMENTE.
CANCELAMENTO NA VIA ADMINISTRATIVA.
IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO REVISIONAL.
IMPRESCINDIBILIDADE. ART. 471, I, DO CPC.
PARALELISMO DAS FORMAS. RECURSO ESPECIAL A QUE
SE NEGA PROVIMENTO.

1. *Deferida a aposentadoria por invalidez judicialmente, pode a autarquia previdenciária rever a concessão do benefício, uma vez tratar-se de relação jurídica continuativa, desde que por meio de ação judicial, nos termos do art. 471, inciso I, do Código de Processo Civil, e em respeito ao princípio do paralelismo das formas.*

2. *Recurso especial a que se nega provimento.”*

(REsp 1.201.503/RS, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA – grifei)

MS 32435 AGR / DF

“2. Em nome do princípio do paralelismo das formas, concedido o auxílio-doença pela via judicial, constatando a autarquia que o beneficiário não mais preenche o requisito da incapacidade exigida para a obtenção do benefício, cabe ao ente previdenciário a propositura de ação revisional, nos termos do art. 471, inciso I, do Código de Processo Civil, via adequada para a averiguação da permanência ou não da incapacidade autorizadora do benefício.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(REsp 1.221.394-AgRg/RS, Rel. Min. JORGE MUSSI – grifei)

“As decisões relativas às relações jurídicas de caráter continuativo, ainda que transitadas em julgado, podem ser revistas se sobrevier modificação no estado fático ou de direito da lide, como prevê o art. 471, I, do CPC. Todavia, a ação de revisão ou modificação deverá ser manifestada em processo distinto daquele em que foi proferida a sentença revisionada.”

(RT 667/124, Rel. Juiz OCTAVIANO LOBO – grifei)

Cabe ter presente, no tema, a advertência de PONTES DE MIRANDA (“Comentários ao Código de Processo Civil”, tomo V, p. 147/149, itens ns. 1 e 2, 3ª ed., 1997, Forense):

“Distinguindo-se, tem-se: (1) Tratando-se de sentença definitiva, a redescisão das questões somente pode dar-se: a) pela ação rescisória (arts. 485 e 486), atingindo a coisa julgada material; ou b) quando, no caso de solução a respeito de relação jurídica contínua, a sentença contém, explícita ou implícita, em virtude do art. 471, I, a cláusula de ‘modificabilidade’ mesma, ou c) o que o Código deixou de prever, quando há cláusula ‘rebus sic stantibus’ (cf. art. 471, II). O Código adotou a condenação às prestações futuras (art. 290), e a mudança de algum pressuposto tem de influir para a modificabilidade. (...).

MS 32435 AGR / DF

Quando, em caso de condenação a prestações periódicas ‘futuras’, as circunstâncias se modificarem de tal maneira, que não mais se justifiquem as prestações, no todo, ou em parte, ou a própria condenação, ou a duração delas – cabe à parte reclamar pela chamada ‘ação de modificação’. Nós já a tínhamos (...), a respeito de prestações alimentares. (...).

.....
A ação de modificação supõe que a sentença mesma, que formalmente transitou em julgado, ‘pode’ ser alterada no que dispusera para o futuro: a eficácia no futuro é que está sujeita, devido à natureza da sentença, a mudança, se o juízo a reconhecer.” (grifei)

Importante lembrar, no ponto, **a lição** do eminente processualista EDUARDO TALAMINI (“A Coisa Julgada no Tempo – Os Limites Temporais da Coisa Julgada”, “in” Revista Jurídica nº 354, p. 17/26, 23-24, 2007, Notadez), **a propósito** do “meio de revisão” do comando estatuído na sentença transitada em julgado:

“A parte final da regra em discurso [a do art. 471, I, CPC] indica a possibilidade de um ‘pedido de revisão do que foi estatuído na sentença. Em primeiro lugar, reitere-se que a hipótese não diz respeito propriamente à revisão da coisa julgada, mas à possibilidade de apresentação de uma nova pretensão alheia aos limites da anterior ‘res iudicata’. De todo modo, a parte da disposição ora destacada sugere a existência de uma via própria para o exercício dessa nova pretensão.

Tratando do tema em uma perspectiva ‘teórica’ (‘i.e.’, sem considerar o direito positivo), JAIME GUASP cogita de três possíveis vias de atuação nessa hipótese. O primeiro hipotético caminho seria um recurso, interno ao processo em que foi proferida a primeira sentença – a qual portanto, para ser alvo de um recurso propriamente dito, nem transitaria em julgado. Seria necessária a expressa previsão desse recurso. O segundo caminho consistiria em uma ‘ação impugnativa autônoma’, destinada a obter a modificação do pronunciamento anterior. Mas GUASP lembra

MS 32435 AGR / DF

que também essa via depende **sempre** de expressa previsão legal. **Por fim, a terceira solução cogitada é a de simples propositura de uma nova ação**, destinada à obtenção **de um novo** pronunciamento sobre o novo objeto processual. Essa é a '**maneira idônea de resolver o problema**' – pondera GUASP – quando a questão não é expressamente disciplinada pelo direito positivo.

No direito positivo brasileiro, fica integralmente descartada a primeira via, de um recurso próprio. **Há trânsito em julgado**, mesmo na sentença de alimentos – ao contrário do que impropriamente indica o art. 15 da Lei 5.478/1968. **O pedido de revisão constituirá uma nova ação. Não se irá simplesmente retomar o anterior processo, já extinto.**

As outras duas vias cogitadas por GUASP têm acolhida na ordem processual brasileira.

Há casos em que a lei expressamente prevê que, havendo alteração fática ou jurídica que repercuta na relação continuativa, **caberá à parte interessada ir a juízo** 'pedir a revisão', **a que alude a regra em exame**. Nessa hipótese, a lei está conferindo ao interessado um '**direito potestativo**' ao estabelecimento **de uma nova** disciplina concreta **mediante nova sentença**. A '**ação revisional**' (ou de '**modificação**' – **no dizer de PONTES DE MIRANDA**) terá, assim, natureza '**constitutiva**' e, em regra, eficácia '**ex nunc**'. Servem de exemplo a ação de revisão de alimentos e a ação de revisão de valor de aluguel fixado em anterior sentença. Mas uma ação dessa espécie só é cabível – e só é necessária – quando a lei expressamente estabelece esse regime para as relações continuativas, **condicionando uma nova disciplina concreta a uma nova sentença. (...).**" (grifei)

Em suma: o estabelecimento de nova disciplina concreta da situação jurídica da parte interessada, ainda que possível, **estará sempre subordinado** à existência **de um novo pronunciamento jurisdicional**, desde que comprovada a alteração do estado de fato **ou de direito cuja ocorrência** possa legitimar, **diante** desse novo quadro, **o ajuizamento de outra ação e o reconhecimento, por sentença**, de um novo "**status**" jurídico daí decorrente.

MS 32435 AGR / DF

Isso, porém, não poderá alcançar-se mediante atuação meramente administrativa do Tribunal de Contas da União, **cuja s deliberações** se acham necessariamente sujeitas à autoridade da coisa julgada material, **motivo pelo qual** tais resoluções não podem erigir-se à anômala condição de verdadeiras (e ilegítimas) “cassações administrativas” de sentenças judiciais **transitadas** em julgado.

Cumpr ressaltar, *bem por isso*, **que os fundamentos** em que se apoia a pretensão mandamental ora em exame **têm o beneplácito da jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, **que, em sucessivos precedentes, tem reconhecido, quer em decisões monocráticas, quer em julgamentos colegiados, ser integralmente oponível, ao E. Tribunal de Contas da União, a autoridade da coisa julgada**, cuja eficácia subordinante, desse modo, **não poderá** ser transgredida **por qualquer** órgão estatal, **inclusive** pela própria Corte de Contas (**MS 23.758/RJ**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **MS 24.529-MC/DE**, Rel. Min. EROS GRAU – **MS 24.569-MC/DE**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **MS 24.939-MC/DE**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **MS 25.460/DE**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **MS 26.086/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 26.088-MC/DE**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **MS 26.132-MC/DE**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **MS 26.156-MC/DE**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **MS 26.186-MC/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 26.228-MC/DE**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **MS 26.271-MC/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 26.387/DE**, Rel. Min. EROS GRAU – **MS 26.408/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 26.443-MC/MA**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **MS 27.374-MC/DE**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **MS 27.551-MC/DE**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **MS 27.575-MC/DE**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **MS 27.649/DE**, Rel. Min. CEZAR PELUSO – **MS 27.732-MC/DE**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *v.g.*):

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. REGISTRO. VANTAGEM DEFERIDA POR SENTENÇA TRANSITADA EM

MS 32435 AGR / DF

JULGADO. DISSONÂNCIA **COM A JURISPRUDÊNCIA** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **DETERMINAÇÃO** À AUTORIDADE ADMINISTRATIVA **PARA SUSPENDER** O PAGAMENTO DA PARCELA. **IMPOSSIBILIDADE**.

1. Vantagem pecuniária **incluída** nos proventos de aposentadoria de servidor público federal, **por força de decisão judicial transitada em julgado**. **Impossibilidade** de o Tribunal de Contas da União **impor** à autoridade administrativa sujeita à sua fiscalização a suspensão do respectivo pagamento. Ato que se afasta da competência reservada à Corte de Contas (CF, artigo 71, III).

2. **Ainda que contrário** à pacífica jurisprudência desta Corte, o reconhecimento de direito coberto pelo manto da ‘*res judicata*’ **somente pode ser desconstituído** pela via da ação rescisória.

Segurança concedida.”

(**MS 23.665/DF**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, **Pleno** – grifei)

Vê-se, pois, que o E. Tribunal de Contas da União **não dispõe**, constitucionalmente, de poder **para rever** decisão judicial **transitada** em julgado (**RTJ 193/556-557**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO), **nem para determinar** a suspensão de benefícios **garantidos** por sentença **impregnada** da autoridade da coisa julgada em sentido material (**AI 471.430-AgR/DF**, Rel. Min. EROS GRAU), **ainda** que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário **não tenha** o beneplácito da jurisprudência **prevalecente** no âmbito do Supremo Tribunal Federal, **pois** a “*res judicata*”, em matéria civil, **só** pode ser **legitimamente** desconstituída **mediante** ação rescisória (**MS 25.805-AgR/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 26.384-AgR/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. SERVIDOR PÚBLICO: VANTAGEM DEFERIDA POR SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. TRIBUNAL DE CONTAS: DETERMINAÇÃO NO SENTIDO DA EXCLUSÃO DA

MS 32435 AGR / DF

VANTAGEM. COISA JULGADA: OFENSA. CF, art. 5º, XXXVI.

.....
II. - Vantagem pecuniária, incorporada aos proventos de aposentadoria de servidor público, por força de decisão judicial transitada em julgado: não pode o Tribunal de Contas, em caso assim, determinar a supressão de tal vantagem, por isso que a situação jurídica coberta pela coisa julgada somente pode ser modificada pela via da ação rescisória.

III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

IV. - (...) Mandado de Segurança conhecido e deferido relativamente ao servidor atingido pela decisão do TCU."

(RTJ 194/594, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno – grifei)

É importante lembrar, no ponto, o alto significado de que se reveste, em nosso sistema jurídico, o instituto da "res judicata", que constitui atributo específico da jurisdição e que se revela pela dupla qualidade que tipifica os efeitos emergentes do ato sentencial: a imutabilidade, de um lado, e a coercibilidade, de outro.

Esses atributos que caracterizam a coisa julgada em sentido material, notadamente a imutabilidade dos efeitos inerentes ao comando sentencial, recebem, diretamente, da própria Constituição, especial proteção destinada a preservar a inalterabilidade dos pronunciamentos emanados dos Juízes e Tribunais, criando, desse modo, situação de certeza, de estabilidade e de segurança para as relações jurídicas.

É por essa razão que HUMBERTO THEODORO JÚNIOR ("Curso de Direito Processual Civil", vol. I/539-540, item n. 509, 51ª ed., 2010, Forense), discorrendo sobre o fundamento da autoridade da coisa julgada, esclarece que o legislador, ao instituir a "res judicata", objetivou atender, tão somente, "uma exigência de ordem prática (...), de não mais permitir que se volte a discutir acerca das questões já soberanamente decididas pelo Poder Judiciário", expressando, desse modo, a verdadeira razão de ser do instituto em questão: a preocupação em garantir a

MS 32435 AGR / DF

segurança nas relações jurídicas **e em preservar** a paz no convívio social.

Mostra-se tão intensa a intangibilidade da coisa julgada, considerada a própria disciplina constitucional que a rege, que nem mesmo lei posterior – que haja alterado (ou, até mesmo, **revogado) prescrições normativas que tenham sido aplicadas, **jurisdicionalmente**, na resolução do litígio – **tem o poder de afetar ou de desconstituir a autoridade da coisa julgada em sentido material**.**

Daí o preciso magistério de JOSÉ FREDERICO MARQUES (“Manual de Direito Processual Civil”, vol. III/329, item n. 687, 2ª ed./2ª tir., 2000, Millennium Editora) em torno das relações entre a coisa julgada e a Constituição:

“A coisa julgada cria, para a segurança dos direitos subjetivos, situação de imutabilidade que nem mesmo a lei pode destruir ou vulnerar – é o que se infere do art. 5º, XXXVI, da Lei Maior. E sob esse aspecto é que se pode qualificar a ‘res iudicata’ como garantia constitucional de tutela a direito individual.

Por outro lado, essa garantia, outorgada na Constituição, dá mais ênfase e realce àquela da tutela jurisdicional, constitucionalmente consagrada, no art. 5º, XXXV, para a defesa de direito atingido por ato lesivo, visto que a torna intangível até mesmo em face de ‘lex posterius’, depois que o Judiciário exaure o exercício da referida tutela, decidindo e compondo a lide.”
(grifei)

Não custa enfatizar, de outro lado, na perspectiva da eficácia preclusiva da “res judicata”, que, **em sede de execução, não mais se justifica a renovação do litígio que foi objeto de resolução no processo de conhecimento, **especialmente** quando a decisão que apreciou a controvérsia **apresenta-se revestida** da autoridade da coisa julgada, **hipótese em que**, nos termos do art. 474 do CPC, **“reputar-se-ão****

MS 32435 AGR / DF

*deduzidas e repelidas **todas** as alegações e defesas que a parte **poderia** opor (...) à rejeição do pedido” (grifei).*

Cabe ter presente, neste ponto, **a advertência** da doutrina (NELSON NERY JUNIOR/ROSA MARIA ANDRADE NERY, “Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante”, p. 739, item n. 1, 11ª ed., 2010, RT), **cujo magistério** – em lição **plenamente** aplicável ao caso ora em exame – **assim analisa** o princípio do “*tantum judicatum quantum disputatum vel disputari debet*”:

*“**Transitada em julgado a sentença de mérito, as partes ficam impossibilitadas de alegar qualquer outra** questão relacionada com a lide sobre a qual pesa a autoridade da coisa julgada. A norma **reputa repelidas** todas as alegações que as partes **poderiam** ter feito na petição inicial e contestação a respeito da lide e **não o fizeram** (alegações deduzidas e dedutíveis (...)). Isto quer significar **que não se admite a** propositura **de nova** demanda **para rediscutir a lide, com base em novas** alegações. A este fenômeno dá-se o nome de eficácia preclusiva da coisa julgada.”*
(grifei)

Esse entendimento – que sustenta a **extensão** da autoridade da coisa julgada em sentido material **tanto ao que foi efetivamente arguido quanto ao que poderia ter sido alegado, mas não o foi, desde** que tais alegações e defesas **se contenham** no objeto do processo – **também encontra apoio** no magistério doutrinário **de outros** eminentes autores, **tais como** HUMBERTO THEODORO JÚNIOR (“Curso de Direito Processual Civil”, vol. I/550-553, itens ns. 516/516-a, 51ª ed., 2010, Forense), VICENTE GRECO FILHO (“Direito Processual Civil Brasileiro”, vol. 2/267, item n. 57.2, 11ª ed., 1996, Saraiva), MOACYR AMARAL SANTOS (“Primeiras Linhas de Direito Processual Civil”, vol. 3/56, item n. 754, 21ª ed., 2003, Saraiva), EGAS MONIZ DE ARAGÃO (“Sentença e Coisa Julgada”, p. 324/328, itens ns. 224/227, 1992, Aide) e JOSÉ FREDERICO MARQUES (“Manual de Direito Processual Civil”, vol. III/332, item n. 689, 2ª ed., 2000, Millennium Editora).

MS 32435 AGR / DF

Lapidar, sob tal aspecto, a **autorizadíssima** lição de ENRICO TULLIO LIEBMAN (“**Eficácia e Autoridade da Sentença**”, p. 52/53, item n. 16, nota de rodapé, tradução de Alfredo Buzaid/Benvindo Aires, 1945, Forense), **que, ao referir-se ao tema dos limites objetivos da coisa julgada, acentua** que esta **abrange “tanto as questões que foram discutidas como as que o poderiam ser”**:

*“(...) **se** uma questão **pudesse** ser discutida no processo, **mas de fato não o foi, também a ela se estende**, não obstante, **a coisa julgada**, no sentido de que aquela questão não poderia ser utilizada para negar ou contestar o resultado a que se chegou naquele processo. **Por exemplo**, o réu **não opôs** uma série de deduções defensivas que **teria** podido opor, e foi condenado. **Não poderá ele** valer-se daquelas deduções **para contestar** a coisa julgada. A finalidade prática do instituto **exige** que a coisa julgada permaneça firme, **embora** a discussão das questões relevantes tenha sido **eventualmente** incompleta; **absorve ela**, desse modo, necessariamente, **tanto as questões que foram discutidas como as que o poderiam ser.**”*
(grifei)

A necessária observância da autoridade da coisa julgada representa expressivo consectário da ordem constitucional, **que consagra**, dentre os **vários** princípios que dela resultam, **aquele** concernente à segurança jurídica.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, **por mais de uma vez, já fez consignar advertência** que põe em destaque **a essencialidade** do postulado da segurança jurídica **e a consequente imprescindibilidade** de amparo e tutela das relações jurídicas definidas por decisão **transitada** em julgado:

“O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS IRRECORRÍVEIS IMPÕE-SE AO PODER PÚBLICO COMO OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL INDERROGÁVEL.

MS 32435 AGR / DF

A exigência de respeito incondicional às decisões judiciais transitadas em julgado traduz imposição constitucional justificada pelo princípio da separação de poderes e fundada nos postulados que informam, em nosso sistema jurídico, a própria concepção de Estado Democrático de Direito.

O dever de cumprir as decisões emanadas do Poder Judiciário, notadamente nos casos em que a condenação judicial tem por destinatário o próprio Poder Público, muito mais do que simples incumbência de ordem processual, representa uma incontornável obrigação institucional a que não se pode subtrair o aparelho de Estado, sob pena de grave comprometimento dos princípios consagrados no texto da Constituição da República.

A desobediência a ordem ou a decisão judicial pode gerar, em nosso sistema jurídico, gravíssimas conseqüências, quer no plano penal, quer no âmbito político-administrativo (possibilidade de ‘impeachment’), quer, ainda, na esfera institucional (decretabilidade de intervenção federal nos Estados-membros ou em Municípios situados em Território Federal, ou de intervenção estadual nos Municípios).”

(RTJ 167/6-7, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

O que se revela incontroverso, nesse contexto, é que os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES), em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações consolidadas e protegidas pelo fenômeno da “res judicata”.

Cumpr assinalar, bem por isso, que tal entendimento – que ressalta a íntima vinculação entre o postulado da segurança jurídica, a autoridade da coisa julgada e a própria configuração do Estado Democrático de

MS 32435 AGR / DF

Direito – **encontra apoio em autorizado** magistério doutrinário (ALMIRO DO COUTO E SILVA, “Princípios da Legalidade e da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”, “in” RDP 84/46-63; WEIDA ZANCANER, “Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos”, p. 73/76, item n. 3.5.2, 3ª ed., 2008, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 99/101, item n. 2.3.7, 34ª ed., **atualizada** por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 87, item n. 77, e p. 123/125, item n. 27, 26ª ed., 2009, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 87/88, item n. 3.3.15.4, 22ª ed., 2009, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 1.097/1.100, itens ns. XVII.1 a XVII.3.1, 4ª ed., 2009, Saraiva; GUSTAVO BINENBOJM, “Temas de Direito Administrativo e Constitucional”, p. 735/740, itens ns. II.2.2 a II. 2.2.2, 2008, Renovar; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 78/94, itens ns. 8 a 8.4, 2008, Podium; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 257/260, itens ns. 3.2 a 4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI, “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro”, p. 178/180, item n. 4.5.7, 2002, Malheiros; SÉRGIO FERRAZ, “O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais”, “in” Revista Forense, vol. 334/191-210; RICARDO LOBO TORRES, “A Segurança Jurídica e as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”, p. 429/445, “in” “Princípios e Limites da Tributação”, coordenação de Roberto Ferraz, 2005, Quartier Latin, v.g.), **valendo destacar por extremamente precisa, a lição** de NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY (“Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante”, p. 715/716, item n. 28, 11ª ed., 2010, RT):

“28. Coisa julgada material e Estado Democrático de Direito. A doutrina mundial reconhece o instituto da coisa julgada material como ‘elemento de existência’ do Estado Democrático de

MS 32435 AGR / DF

Direito (...). A 'supremacia da Constituição' está na própria coisa julgada, enquanto manifestação do Estado Democrático de Direito, fundamento da República (CF 1º 'caput'), não sendo princípio que possa opor-se à coisa julgada como se esta estivesse abaixo de qualquer outro instituto constitucional. Quando se fala na intangibilidade da coisa julgada, não se deve dar ao instituto tratamento jurídico inferior, de mera figura do processo civil, regulada por lei ordinária, mas, ao contrário, impõe-se o reconhecimento da coisa julgada com a magnitude constitucional que lhe é própria, ou seja, de elemento formador do Estado Democrático de Direito, que não pode ser apequenado por conta de algumas situações, velhas conhecidas da doutrina e jurisprudência, como é o caso da sentença injusta, repelida como irrelevante (...) ou da sentença proferida contra a Constituição ou a lei, igualmente considerada pela doutrina (...), sendo que, nesta última hipótese, pode ser desconstituída pela ação rescisória (CPC 485 V). (...) O risco político de haver sentença injusta ou inconstitucional no caso concreto parece ser menos grave do que o risco político de instaurar-se a insegurança geral com a relativização ('rectius': desconsideração) da coisa julgada." (grifei)

Importante referir, no ponto, em face de sua extrema pertinência, a aguda observação de J. J. GOMES CANOTILHO ("Direito Constitucional e Teoria da Constituição", p. 250, 1998, Almedina):

"Estes dois princípios – segurança jurídica e protecção da confiança – andam estritamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos

MS 32435 AGR / DF

efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante 'qualquer acto' de 'qualquer poder' – legislativo, executivo e judicial." (grifei)

Impõe-se registrar, finalmente, no que concerne à própria controvérsia suscitada nesta causa (necessidade de respeito à autoridade da coisa julgada), que o entendimento exposto na presente decisão tem sido observado em julgamentos, monocráticos ou colegiados, proferidos no Supremo Tribunal Federal (AI 723.357/RS, Rel. Min. CEZAR PELUSO – RE 593.160/RN, Rel. Min. EROS GRAU, v.g.):

"EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. Precatório. Incidência de juros de mora entre a expedição e o pagamento no prazo constitucional. Previsão em sentença transitada em julgado. Exigibilidade. Garantia da coisa julgada material. Jurisprudência assentada. Recurso extraordinário inadmissível. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Sob pretexto de contrariar a jurisprudência, não pode ser descumprida sentença recoberta por coisa julgada material."

(RE 486.579-AgR-AgR/RS, Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei)

"COISA JULGADA EM SENTIDO MATERIAL. INDISCUTIBILIDADE, IMUTABILIDADE E COERCIBILIDADE: ATRIBUTOS ESPECIAIS QUE QUALIFICAM OS EFEITOS RESULTANTES DO COMANDO SENTENCIAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL QUE AMPARA E PRESERVA A AUTORIDADE DA COISA JULGADA. EXIGÊNCIA DE CERTEZA E DE SEGURANÇA JURÍDICAS. VALORES FUNDAMENTAIS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. EFICÁCIA

MS 32435 AGR / DF

PRECLUSIVA DA 'RES JUDICATA'. 'TANTUM JUDICATUM QUANTUM DISPUTATUM VEL DISPUTARI DEBEBAT'. CONSEQÜENTE IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DE CONTROVÉRSIA JÁ APRECIADA EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO, AINDA QUE PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A QUESTÃO DO ALCANCE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 741 DO CPC. MAGISTÉRIO DA DOUTRINA. RE CONHECIDO, PORÉM IMPROVIDO.

- A sentença de mérito transitada em julgado só pode ser desconstituída mediante ajuizamento de específica ação autônoma de impugnação (ação rescisória) que haja sido proposta na fluência do prazo decadencial previsto em lei, pois, com o exaurimento de referido lapso temporal, estar-se-á diante da coisa soberanamente julgada, insuscetível de ulterior modificação, ainda que o ato sentencial encontre fundamento em legislação que, em momento posterior, tenha sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, quer em sede de controle abstrato, quer no âmbito de fiscalização incidental de constitucionalidade.

- A decisão do Supremo Tribunal Federal que haja declarado inconstitucional determinado diploma legislativo em que se apóie o título judicial, ainda que impregnada de eficácia 'ex tunc', como sucede com os julgamentos proferidos em sede de fiscalização concentrada (RTJ 87/758 – RTJ 164/506-509 – RTJ 201/765), detém-se ante a autoridade da coisa julgada, que traduz, nesse contexto, limite insuperável à força retroativa resultante dos pronunciamentos que emanam, 'in abstracto', da Suprema Corte. Doutrina. Precedentes."

(RE 592.912/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

"CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRECATÓRIO COMPLEMENTAR. INCIDÊNCIA DE JUROS DE MORA. EXISTÊNCIA DE COISA JULGADA. AGRAVO IMPROVIDO.

I - Não obstante a jurisprudência pacífica desta Corte ser no

MS 32435 AGR / DF

sentido de que, não havendo atraso na satisfação do débito, não incidem juros moratórios entre a data da expedição e a data do efetivo pagamento do precatório, transitou em julgado a sentença, proferida no processo de conhecimento, que estipulou a incidência de juros moratórios até o depósito da integralidade da dívida.

II - Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE 504.197-AgR/RS, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO. BENFEITORIAS. PAGAMENTO EM ESPÉCIE. DISPOSITIVOS LEGAIS DECLARADOS INCONSTITUCIONAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COISA JULGADA. DESCONSTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

É certo que esta Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivos que autorizam o pagamento, em espécie, de benfeitorias fora da regra do precatório. Isso não obstante, no caso dos autos, esse pagamento foi determinado por título executivo que está protegido pelo manto da coisa julgada, cuja desconstituição não é possível em sede de recurso extraordinário interposto contra acórdão proferido em processo de embargos à execução.

Precedente: RE 443.356-AgR, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

Agravo regimental desprovido.”

(RE 473.715-AgR/CE, Rel. Min. AYRES BRITTO – grifei)

“Desapropriação: recurso do INCRA contra decisão proferida em execução, onde se alega impossibilidade do pagamento de benfeitorias úteis e necessárias fora da regra do precatório: rejeição: preservação da coisa julgada.

Malgrado o Supremo Tribunal Federal tenha se manifestado, por duas vezes, quanto à inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam o pagamento das

MS 32435 AGR / DF

benfeitorias úteis e necessárias fora da regra do precatório (ADIn 1.187-MC, 09.02.1995, Ilmar; RE 247.866, Ilmar, RTJ 176/976), a decisão recorrida, exarada em processo de execução, tem por fundamento a fidelidade devida à sentença proferida na ação de desapropriação, que está protegida pela coisa julgada a respeito."

(RE 431.014-AgR/RN, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei)

Sendo assim, e em face das razões expostas, **nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo**, por seus próprios fundamentos, **a decisão** ora questionada.

É o meu voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : IVONE PEREIRA SEGÓVIA MOREIRA

ADV.(A/S) : RAQUEL CRISTINA RIEGER E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Depois do voto do Relator, que **negava** provimento ao recurso de agravo, o julgamento foi **suspenso** em virtude de pedido de **vista** formulado pelo eminente Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. **2ª Turma**, 29.04.2014.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski e a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Ravena Siqueira
Secretária Substituta

03/06/2014**SEGUNDA TURMA****AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL****VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI: 1. Trata-se de agravo regimental contra decisão monocrática que, ao conceder a ordem impetrada, determinou a cassação do Acórdão 4.880/2013 da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, na parte em que determina a supressão do percentual de 28,86% dos proventos da impetrante.

Na espécie, Ivone Pereira Segóvia Moreira, servidora da Universidade Federal do Mato Grosso, aposentada desde 2003, impetrou mandado de segurança, com pedido de liminar, em face de acórdão proferido pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, nos autos do Processo 005.530/2013-0 (Acórdão 4.880/2013, sessão realizada em 16/7/2013), que, ao indeferir o registro de sua aposentadoria, determinou que a Universidade Federal do Mato Grosso procedesse à supressão do percentual de 28,86% de seus proventos.

Aduz a impetrante que o TCU, ao assim decidir, teria desrespeitado decisão judicial transitada em julgado (em 6/3/1996), proferida pelo Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, nos autos da Ação Ordinária 94.0002414-2, no sentido de estender aos professores da Universidade Federal de Mato Grosso o mesmo índice de reajuste salarial (28,86%) anteriormente concedido aos servidores militares pela Lei 8.622/93. Informa, ainda, que a decisão judicial que determinou a incorporação do percentual de 28,86% a seus vencimentos, foi objeto de ação rescisória, julgada improcedente, ante o não recolhimento do depósito prévio, nos termos do art. 490, II, do CPC. Conclui dessa forma que:

“Mesmo nesse contexto, em evidente desconsideração as inúmeras decisões do Poder Judiciário, com o agravante de já se ter operado o trânsito em julgado ação rescisória da UFMT, a Eg. 1ª Câmara do TCU houve por bem determinar a imediata supressão do pagamento da parcela relativa ao percentual de

MS 32435 AGR / DF

28,86% dos contracheques da servidora ora Impetrante, em indescritível violência ao ordenamento jurídico vigente”.

Aponta a impetrante, ainda, que o Acórdão 4.880/2013-TCU teria desrespeitado os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como os institutos da prescrição e da decadência (art. 54 da Lei 9.784/99), pois contaria com o acréscimo do percentual de 28,86% em suas verbas remuneratórias, assegurado por decisão judicial transitada em julgado, há quase 17 anos.

O Ministro relator deferiu o pedido de liminar e solicitou informações à autoridade coatora (DJe de 04/10/2013).

A autoridade impetrada apresentou informações. Defendeu, em essência: (a) a não incidência da decadência administrativa em face da inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 aos processos em que o TCU atue no exercício de sua competência constitucional de controle externo (cf. MS 24.859-DF); (b) ausência de violação à coisa julgada, tendo-se em vista que a parcela de 28,86%, reconhecida por decisão judicial transitada em julgado em 1996, foi posteriormente estendida a todos os servidores públicos civis pela MP 1.704/98, não havendo justificativa para o recebimento em duplicidade do índice de reajuste; (c) não existir na decisão judicial transitada em julgado determinação para recebimento “*ad aeternum*” do percentual de 28,86%; (d) as alterações posteriores de estruturas remuneratórias da carreira da impetrante, a exemplo da Lei 10.405/2002, que alterou a tabela de vencimentos dos professores de 3º grau, a Lei 11.344/2006, que reestruturou a carreira dos professores de 3º grau, e a Lei 11.784/2008, que instituiu a Gratificação Temporária para o Magistério - GTMS e a Gratificação Específica do Magistério Superior – GEMAS, e a concessão de reajustes subsequentes implicaram na absorção do percentual de 28,86%; (e) a sentença (transitada em julgado em 1996) dizia respeito às relações jurídicas dos servidores ativos, não fazendo qualquer menção a proventos de aposentadoria, não sendo possível aplicar uma sentença que incidiu sobre uma determinada relação jurídica (servidores ativos) para uma nova e distinta relação de aposentadoria (que no caso da impetrante se deu em 2003); e (f) não ter havido ofensa ao

MS 32435 AGR / DF

princípio da segurança jurídica, pois a aposentadoria da impetrante não chegou a se completar, ante a negativa de registro pelo TCU.

O Procurador-Geral da República manifestou-se no sentido da denegação da segurança, por entender, em síntese, que:

“A decisão judicial deve, de fato, 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:

MS 32435 AGR / DF

‘(...) 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)”.

O Relator, confirmando os termos da medida liminar anteriormente deferida, concedeu a ordem (DJe de 31/3/2014), no sentido de que “o Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado (RTJ 193/556-557), nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença revestida da autoridade da coisa julgada (RTJ 194/594), ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (MS 23.665/DF, v.g.), pois a “res judicata”, em matéria civil, só pode ser legitimamente desconstituída mediante ação rescisória”.

Em face da decisão monocrática, a União interpôs agravo regimental. Em suas razões recursais, alega, em síntese, que (a) a sentença proferida nos autos da Ação Ordinária 94.0002414-2 não instituiu, em sua parte dispositiva, a incorporação “ad aeternum” de vantagem referente ao percentual de 28,86% à remuneração da impetrante, mas, tão somente, em razão da natureza jurídica de “revisão geral anual” do aumento concedido aos servidores militares e em respeito ao princípio da isonomia, estendeu aos servidores públicos civis os mesmos índices previstos na Lei 8.622/93; (b) o acórdão impetrado, com fundamento na Súmula 276 do TCU, entendeu que, com a superveniência da MP 1.704/98 (que estendeu a todos os servidores civis o mesmo índice de reajuste anteriormente concedido aos servidores militares) e de leis reestruturadoras da carreira da impetrante, seria ilegal a manutenção do percentual de 28,86%, já que não mais subsistiria o suporte fático e jurídico no qual se assentou a decisão judicial transitada em julgado; (c) ao assim proceder, o TCU teria, na verdade, adequado o pagamento do reajuste (28,86%) aos exatos limites da coisa julgada, além de velar pela economia pública, razão pela qual se impõe a reforma da decisão ora

MS 32435 AGR / DF

agravada; e (d) ante a natureza complexa do ato de concessão de aposentadoria, não teria havido, no caso, desrespeito ao princípio da segurança jurídica, não se aplicando ao TCU, no exercício de sua competência constitucional de controle externo (art. 71, III, da CF/88), o disposto no art. 54 da Lei 9.784/99.

Em sessão da 2ª Turma de 29/4/2014, o Relator desta ação mandamental, Ministro Celso de Mello, apresentou voto no sentido da manutenção da decisão agravada, razão pela qual propôs o desprovemento do agravo regimental.

Pedi vista.

2. É incontroversa a premissa segundo a qual a força vinculativa das sentenças com trânsito em julgado atua *rebus sic stantibus*. Realmente, ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula *rebus sic stantibus*). Dessa forma, não atenta contra a coisa julgada o entendimento de que, em face de efetiva alteração do estado de direito supervenientemente ocorrida, a sentença anterior, a partir de então, deixou de ter eficácia. Sobre o tema, tivemos oportunidade de sustentar o seguinte, em sede doutrinária (*Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 3ª Ed. 2013, pp. 101-106):

“(...) Ora, a sentença, ao examinar os fenômenos de incidência e pronunciar juízos de certeza sobre as consequências jurídicas daí decorrentes, certificando, oficialmente, a existência, ou a inexistência, ou o modo de ser da relação jurídica, o faz levando em consideração as circunstâncias de fato e de direito (norma abstrata e suporte fático) que então foram apresentadas pelas partes.

MS 32435 AGR / DF

Considerando a natureza permanente ou sucessiva de certas relações jurídicas, põem-se duas espécies de questões: primeira, a dos limites objetivos da coisa julgada, que consiste em saber se a eficácia vinculante do pronunciamento judicial abarca também (a) o desdobramento futuro da relação jurídica permanente, (b) as reiteraões futuras das relações sucessivas e (c) os efeitos futuros das relações instantâneas. A resposta positiva à primeira questão suscita a segunda: a dos limites temporais da coisa julgada, que consiste em saber se o comando sentencial, emitido em certo momento, permanecerá inalterado indefinidamente, mesmo quando houver alteração no estado de fato ou de direito. Ambas as questões, no fundo, guardam íntima relação de dependência, conforme se verá.

No que se refere aos limites objetivos da coisa julgada, a regra geral é a de que, por qualificar norma concreta, fazendo juízo sobre fatos já ocorridos, a sentença opera sobre o passado, e não sobre o futuro.

(...)

Estabelecido que a sentença, nos casos assinalados, irradia eficácia vinculante também para o futuro, surge a questão de saber qual é o termo ad quem de tal eficácia. A solução é esta e vem de longe: a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. Se ela afirmou que uma relação jurídica existe ou que tem certo conteúdo, é porque supôs a existência de determinado comando normativo (norma jurídica) e de determinada situação de fato (suporte fático de incidência); se afirmou que determinada relação jurídica não existe, supôs a inexistência ou do comando normativo, ou da situação de fato afirmada pelo litigante interessado. A mudança de qualquer desses elementos compromete o silogismo original da sentença, porque estará alterado o silogismo do fenômeno de incidência por ela apreciado: relação jurídica que antes existia deixou de existir, e vice-versa. 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

MS 32435 AGR / DF

situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato (muda o suporte fático mantendo-se o estado da norma) ou de direito (muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato), ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes que até então mantinha (...).”

3. Restaria saber se essa superveniente perda de eficácia da sentença dependeria de ação rescisória ou, ao menos, de uma nova sentença em ação revisional. Quanto à rescisória, a resposta é certamente negativa, até porque a questão posta não se situa no plano da validade da sentença ou da sua imutabilidade, mas, sim, unicamente, no plano da sua eficácia temporal. Quanto à ação de cunho revisional, também ela é dispensável em casos como o da espécie, pois, alteradas por razões de fato ou de direito as premissas originalmente adotadas pela sentença, a cessação de seus efeitos, em regra, opera-se de modo imediato e automático, independente de novo pronunciamento judicial. Sobre esse tema, permito-me, outra vez, reproduzir o que escrevi em sede doutrinária:

“(...) A alteração do *status quo* tem, em regra, efeitos imediatos e automáticos. Assim, se a sentença declarou que determinado servidor público não tinha direito a adicional de insalubridade, a superveniência de lei prevendo a vantagem importará imediato direito de usufruí-la, cessando a partir daí a eficácia vinculativa do julgado, independente de novo pronunciamento judicial ou de qualquer outra formalidade. Igualmente, se a sentença declara que os serviços prestados por determinada empresa estão sujeitos a contribuição para a seguridade social, a norma superveniente que revogue a anterior ou que crie isenção fiscal cortará sua força vinculativa, dispensando o contribuinte, desde logo, do pagamento do tributo. O mesmo pode ocorrer em favor do Fisco, em casos que, reconhecida por sentença, a intributabilidade, sobrevier lei criando tributo: sua cobrança pode dar-se imediatamente, independentemente de revisão do julgado anterior.

MS 32435 AGR / DF

No que se refere à mudança no estado de fato, a situação é idêntica. A sentença que, à vista da incapacidade temporária para o trabalho, reconhece o direito ao benefício de auxílio-doença tem força vinculativa enquanto perdurar o *status quo*. A superveniente cura do segurado importa imediata cessação dessa eficácia.

Nos exemplos citados, o interessado poderá invocar a nova situação (que extinguiu, ou modificou a relação jurídica) como matéria de defesa, impeditiva da outorga da tutela pretendida pela parte contrária. Havendo execução da sentença, a matéria pode ser alegada pela via de embargos, nos termos art. 741, VI, do CPC. Tratando-se de matéria típica de objeção, dela pode conhecer o juiz até mesmo de ofício, mormente quando se trata de mudança do estado de direito, quando será inteiramente aplicável o princípio *jura novit curia*" (op. cit. p. 106-107).

As exceções a essa automática cessação da eficácia vinculante da sentença por decorrência da mudança do *status quo* ocorre quando, por imposição expressa de lei, atribui-se ao beneficiado a iniciativa de provocar o pronunciamento judicial a respeito, configurando, dessa forma, uma espécie de direito potestativo. No mesmo estudo já referido, observei, a esse propósito:

"Em certas situações, a modificação do estado de fato ou de direito somente operará alteração na relação obrigacional se houver iniciativa do interessado e nova decisão judicial. Em outras palavras, assiste ao beneficiado pela mudança no *status quo* o direito potestativo de provocar, mediante ação própria, a revisão da sentença anterior, cuja força vinculativa permanecerá íntegra enquanto não houver aquela provocação. A nova sentença terá, portanto, natureza constitutiva com eficácia *ex nunc*, provocando a modificação ou a extinção da relação jurídica afirmada na primitiva demanda. Exemplo clássico é o dos alimentos provisionais. A sentença que os fixa está sujeita à cláusula *rebus sic stantibus*, a significar que a obrigação poderá

MS 32435 AGR / DF

ser alterada, para mais ou para menos, ou até extinta, com a superveniente mudança do *status quo ante*. Todavia, aqui não há eficácia automática. Cumpre ao devedor dos alimentos, que teve reduzida a sua capacidade financeira, promover judicialmente a alteração da obrigação; cumpre, igualmente, ao credor, que teve supervenientemente aumentadas as suas despesas de subsistência, demandar em juízo a majoração do pensionamento. É o que prevê, expressamente, o art. 1.699 do CC. Enquanto não houver a iniciativa do interessado, a obrigação permanece intacta, segundo os parâmetros estabelecidos na sentença. Daí afirmar-se que, em tais casos, há direito potestativo à modificação, que deve ser exercido mediante ação judicial. São casos excepcionais, que, por isso mesmo, recebem interpretação estrita. É justamente nessas situações que será cabível – e indispensável para operar a mudança na relação jurídica objeto da sentença – a chamada ação revisional ou ação de modificação, anunciada no art. 471, II, do CPC.

Compreendida nos exatos e estritos limites acima referidos, a ação de revisão não visa a anular a sentença revisanda, nem a rescindi-la. Conforme observou Pontes de Miranda, “não há dúvida de que a ação de modificação não diz respeito à *não existência*, nem à *não validade* da sentença que se quer executar. Tão somente à interpretação, ou versão, da sua *eficácia*” (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. t. V. p. 199). Ela tem, certamente, natureza constitutiva, e a correspondente sentença de procedência terá eficácia *ex nunc*, para o efeito de modificar ou extinguir, a partir da sua propositura, a relação jurídica declarada na sentença revisanda. O que se modifica ou extingue é a relação de direito material, não a sentença.

Convém repetir e frisar, todavia, que a ação de revisão é indispensável apenas quando a relação jurídica material de trato continuado comportar, por disposição normativa, o direito potestativo antes referido. É o caso da ação de revisão de

MS 32435 AGR / DF

alimentos, destinada a ajustá-los à nova situação econômica do devedor ou às supervenientes necessidades do credor, e da ação de revisão de sentença que tenha fixado valores locatícios, para ajustá-los a novas condições de mercado (arts. 19 e 68 da Lei 8.245/1991). Afora tais casos, a modificação do estado de fato ou de direito produz imediata e automaticamente a alteração da relação jurídica, mesmo quando esta tiver sido certificada por sentença com trânsito em julgado, conforme anteriormente assinalado” (op. cit., p. 107-108).

Em situações como a do caso concreto, não há norma condicionando a cessação da eficácia da sentença a um novo pronunciamento judicial, de iniciativa do beneficiado pela alteração do estado de direito. Aliás, nem seria compatível com a ordem jurídica a instituição de um direito potestativo dessa natureza, que atribuiria à Administração Pública a faculdade de continuar ou não pagando a diferença de vencimentos de 28,86%, previsto na sentença original e que o legislador, como se verá, tomou a iniciativa de estender a todos os servidores civis.

4. No caso, sobre a percepção de parcela alusiva aos 28,86% pela impetrante, o “Exame Técnico”, aprovado pelo Acórdão 4.880/2013, aponta que:

“Considerações sobre a parcela alusiva ao percentual de 28,86%.

7. No que se refere à rubrica alusiva ao percentual de 28,86%, não é demais lembrar que tal vantagem decorre de sentenças judiciais que garantiam aos servidores civis o ganho da diferença existente entre o reajuste salarial concedido aos referidos servidores e àquela concedido na mesma ocasião, aos servidores militares por meio da Lei 8.622/93.

8. Por mais que, inicialmente, esse percentual possa ser entendido como de fato devido, visto que foi reconhecido por meio de decisão judicial favorável ao interessado, tal reajuste foi estendido aos servidores públicos civis por meio da MP

MS 32435 AGR / DF

1.704/1998, a qual encontra-se reeditada, atualmente, pela MP 2.169-43/2000, in verbis: (...).

9. Assim, o cumprimento pelo Gestor de Pessoal da sentença judicial que assegurou ao interessado o pagamento do percentual de 28,86% não levou em consideração essa extensão do reajuste que foi dada pela referida Medida Provisória. Tal fato fez com que mencionado servidor recebesse percentual de reajuste superior a dos demais servidores públicos.

10. Dessa forma, não há mais razão para que o pagamento de tal parcela figure de forma destacada nos proventos de aposentadoria, sob pena de consubstanciar-se, na verdade, em pagamento em duplicidade.

11. Além disso, ainda que se pudesse admitir o pagamento em duplicidade da referida parcela, tal rubrica deveria ter ficado limitado à data da implantação das diversas leis que reestruturaram as carreiras dos servidores públicos federais. Logo, evidente que a situação que deu suporte à concessão judicial da parcela em debate não subsiste após tais normas jurídicas que fixaram novos vencimentos para servidores públicos da União.

12. Convém registrar que a parcela "DECISAO JUDICIAL N TRAN JUG AP", percebida em 2006 era R\$ 944,86 passando para R\$ 1.102,34 em 2013. Assim, considerando apenas a variação ocorrida no vencimento básico do interessado após sua aposentadoria em 17/4/2003 (peça 2), que passou de R\$ 1.145,80 (em 2006) para R\$ 3.874,24 (em 2013), a Unidade Jurisdicionada já poderia ter procedido a absorção da mencionada parcela.

13. No caso da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, os atos normativos que deram ensejo à absorção da parcela 'DECISÃO JUDICIAL N TRAN JUG AP', alusiva ao percentual de 28,86% foram a Lei 11.344, de 8/9/2006 que promoveu a reestruturação da Carreira, modificando os percentuais de titulação, posteriormente modificada pela Medida Provisória 431/2008, convertida na Lei 11.784, de 22/9/2008, momento que inclusive, dentre outras providências, foi criada a Gratificação Especial do Magistério

MS 32435 AGR / DF

Superior – GEMAS e incorporou ao Vencimento Básico, a partir de 1/2/2009, o valor referente à Gratificação de Atividade Executiva – GAE. Posteriormente, a Lei 12.702, de 7/8/2012 promoveu a incorporação da parcela denominada GEMAS ao vencimento básico dos integrantes da Carreira do Magistério Superior. Por fim, em 28/12/2012, a Lei 12.772/2012 implementou a mais recente reestruturação da Carreira do Magistério Superior”(págs. 3/4 do arquivo eletrônico 6).

Conforme se depreende das razões do Acórdão 4.880/2013, não se desconsiderou a existência de decisão judicial com trânsito em julgado garantidora da inclusão do percentual de 28,86% na remuneração da impetrante, nem se pretendeu questionar a sua validade ou a sua imutabilidade.

O que se promoveu, na verdade, foi apenas um juízo sobre a eficácia temporal dessa decisão, ficando assentado que, com o advento da MP 1.704/1998, que estendeu o aumento inicialmente concedido aos servidores militares aos servidores civis, e de leis posteriores reestruturadoras da Carreira de Magistério Superior (Lei 10.405/2002, que alterou a tabela de vencimentos dos professores de 3º grau, a Lei 11.344/2006, que reestruturou a carreira dos professores de 3º grau, e a Lei 11.784/2008, que instituiu a Gratificação Temporária para o Magistério - GTMS e a Gratificação Específica do Magistério Superior – GEMAS, dentre outras), houve significativa mudança no estado de direito, não mais subsistindo o quadro fático e normativo que deu suporte à condenação à diferença de vencimentos reconhecida pela decisão judicial proferida na Ação Ordinária 94.0002414-2. Concluiu a Corte de Contas que as supervenientes alterações ocorridas na carreira da impetrante teriam absorvido integralmente a referida diferença, o que importava o pleno atendimento da condenação originalmente imposta e, portanto, a ilegitimidade da manutenção do duplo pagamento do percentual de 28,86%.

Ora, os fundamentos adotados pelo Acórdão 4.880/2013 guardam compatibilidade com o entendimento manifestado pelo STF em situações

MS 32435 AGR / DF

análogas, como, v.g., em recente julgado, em que, analisando processo representativo de controvérsia, inserido no âmbito da sistemática da repercussão geral, fixou a tese de que, não obstante reconhecida judicialmente certa diferença de vencimentos de servidor público, o termo final dessa obrigação *“deve ocorrer no momento que a carreira do servidor passa por uma reestruturação remuneratória, porquanto não há direito à percepção ‘ad aeternum’ de parcela de remuneração por servidor público”* (RE 561.836/RN, rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 10/2/2014). Orientação semelhante é adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, como, v.g., no MS 11.045, de que fui relator (Corte Especial, DJe de 25/2/10).

No sentido da legitimidade de decisões dessa natureza, por parte do TCU, a Primeira Turma, ao julgar o MS 27.580-AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 7/10/2013), entendeu que:

“Agravos regimentais em mandado de segurança. Impetração voltada contra acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União com o qual ele determinou o corte de vantagens que considerou terem sido ilegalmente agregadas aos proventos de aposentadoria de servidor público. Admissibilidade.

1. Está assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que não se aplica ao TCU, no exercício do controle da legalidade de aposentadorias, a decadência administrativa prevista na Lei nº 9.784/99.

2. Tampouco se pode falar em desrespeito ao princípio da irredutibilidade de vencimentos quando se determina a correção de ilegalidades na composição de proventos de aposentadoria de servidores públicos.

3. Não ocorre violação da autoridade da coisa julgada quando se reconhece a incompatibilidade de novo regime jurídico com norma anterior que disciplinava a situação funcional de servidor público. Precedentes. 4. Agravos regimentais a que se nega provimento”.

5. Observa-se, ademais, que a sentença judicial proferida na Ação

MS 32435 AGR / DF

Ordinária 94.0002414-2 se restringiu a declarar incidente o reajuste salarial de 28,86% sobre os vencimentos dos professores da Universidade Federal do Mato Grosso, não versando sobre proventos de aposentadoria:

“(…) 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 da Ré a pagar-lhes a diferença salarial daí resultante, devidamente atualizada, acrescida de juros moratórios, a partir da citação, e sobre aquele montante corrigido.”

Com base nessa circunstância, a Corte já atestou o acerto do Tribunal de Contas ao ter como indevida a manutenção nos proventos de aposentadoria de índice reconhecido por decisão judicial que envolve apenas relação jurídica de servidores em atividade. Nesse sentido:

“PROVENTOS DA APOSENTADORIA – URPs – DECISÃO JUDICIAL – ALCANCE. O título judicial há de ter o alcance perquirido considerada não só a situação jurídica do beneficiário – servidor –, mas também o fato de envolver relação jurídica de ativo e não de inativo. (...)” (MS 26.283/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe de 17/08/2011).

Adotando esses mesmos fundamentos, o Ministro Gilmar Mendes indeferiu medidas liminares nos Mandados de Segurança 32.416 e 32.534, em que se discute a legalidade da supressão, determinada pelo TCU, de parcela relativa ao índice de 28,86% dos proventos de professores aposentados da Universidade Federal de Mato Grosso, questão idêntica à debatida nestes autos. Disse o Ministro:

“Verifico que, na decisão judicial trazida aos autos, consta ser devido o pagamento dos mencionados reajustes, nos termos em que pleiteado. Essa constatação é importante para se

MS 32435 AGR / DF

vislumbrar a plausibilidade do direito alegado.

Entretanto, entendo que a consideração da questão não deve se limitar a esse aspecto. Após o início do julgamento do MS 23.394/DF (que atualmente aguarda o voto-vista da Min. Cármen Lúcia), o Ministro Marco Aurélio trouxe uma nova perspectiva de análise do tema, que não considera o argumento de previsão de incorporação aos vencimentos de determinado reajuste como necessário e suficiente para que seja, de imediato, obrigatória a sua inserção nos cálculos dos proventos, sobretudo no momento de revisão do ato de concessão de aposentadoria pelo TCU. É que o título judicial, do qual se invoca a garantia da coisa julgada, normalmente não faz menção à incorporação aos proventos, mas se limita à relação jurídica em que a contraprestação é por meio de vencimentos, enquanto o servidor está em situação ativa. Nesse sentido, a coisa julgada deveria ser invocada, a princípio, para efeitos de pagamento de vencimentos, o que não significa, necessariamente, que essa proteção jurídica se estenda, desde logo, para o cálculo dos proventos, o qual deve ser analisado caso a caso, sob pena de reconhecer-se a perpetuação de um direito declarado a ponto de alcançar um instituto jurídico diverso: o instituto dos proventos (...)"

Ora, cuidando a decisão judicial, proferida na Ação Ordinária 94.0002414-2, exclusivamente da incorporação do percentual de 28,86% aos vencimentos dos servidores em atividade, não encontra fundamento jurídico, também por esse fundamento, a manutenção da referida parcela nos proventos de aposentadoria da impetrante.

6. Por fim, o Acórdão 4.880/2013 foi proferido em procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade da aposentadoria da impetrante, concedida pela Universidade Federal do Mato Grosso, não se sujeitando, conforme entendimento da Corte, à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. Nesse sentido:

MS 32435 AGR / DF

“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. (...)” (MS 28.604/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 21/2/2013);

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. T.C.U. JULGAMENTO DA LEGALIDADE: CONTRADITÓRIO. PENSÃO: DEPENDÊNCIA ECONÔMICA.

I. - O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungindo a um processo contraditório ou contestatório. Precedentes do STF.

II. - Inaplicabilidade, no caso, da decadência do art. 54 da Lei 9.784/99.

III. - Concessão da pensão julgada ilegal pelo TCU, por isso que, à data do óbito do instituidor, a impetrante não era sua dependente econômica.

IV. - M.S. Indeferido” (MS 24.859/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ de 27/8/2004).

Conclui-se, dessa forma, não haver qualquer inconstitucionalidade no Acórdão 4.880/2013-1ª, em especial no que diz respeito à garantia da coisa julgada e ao princípio da segurança jurídica.

7. Diante do exposto, peço vênia ao Relator para dar provimento ao agravo regimental. É como voto.

03/06/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O eminente Ministro TEORI ZAVASCKI proferiu, *como sempre*, um denso e brilhante voto.

Peço licença, no entanto, para reafirmar os fundamentos que dão suporte ao voto que proferi nesta Turma na sessão de 29/04/2014.

03/06/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, acho que o debate é fascinante e tanto a posição de Vossa Excelência e, agora, a posição já externada pelo ministro Celso de Mello merecem exame.

De modo que, se os colegas me permitissem, gostaria de antecipar o pedido de vista.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu aguardo, Ministro Gilmar Mendes.

Aqui eu tenho uma dúvida que talvez Vossa Excelência possa, no seu exame, esclarecer. Há uma sentença judicial, de fato, que favorece aqui a agravante - ou agravada, na verdade -, que é uma sentença judicial que foi proferida numa ação promovida pela ANDES - Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior -, que concedeu a ela 28,86% a partir de janeiro de 1993, portanto alcançou todos os docentes que se encontravam na mesma situação que ela, certamente, e ela veio então a aposentar-se.

Neste interregno, sobreveio a Medida Provisória 1.704/98, que estendeu esse mesmo percentual a todos os servidores da administração direta, autárquica, fundacional, etc., também a partir da mesma data. Essa medida provisória, interessantemente, diz que ela se incorpora aos vencimentos; será considerada de forma genérica para todos os aumentos posteriores. E diz mais essa medida provisória num determinado momento: que o disposto nela - a medida provisória - aplica-se aos proventos de aposentadoria e às pensões decorrentes de falecimento de servidores e tal. Então para mim, num primeiro momento, parece

MS 32435 AGR / DF

extreme de dúvidas que se ela obteve esse aumento na atividade, ela leva para a inatividade.

Ocorre, porém, que me surgiu uma dúvida, da leitura e do confronto dos dois votos, que é a seguinte: nas informações, o Tribunal de Contas diz que o que a agravada pretende é receber duas vezes, uma vez 28,86% em razão da sentença judicial e, somando-se a isso, mais uma vez, 28,86% em razão da edição da Medida Provisória 1.704/98. Esta é a minha grande dúvida, por isso que, se Vossa Excelência não tivesse pedido vista, eu teria pedido, mas está em boníssimas mãos. Esse é um tema espinhoso, e Vossa Excelência tem todo o talento e capacidade intelectual para resolver.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Essa questão diz respeito ao *modus faciendi* da aplicação, que o ministro Teori apontou. Eu já tinha decidido, em outros casos, na linha sustentada pelo ministro Celso de Mello, até que o ministro Marco Aurélio suscitou essa questão numa decisão do Plenário, mostrando que, diante dos proventos e, portanto, da passagem de funcionário ativo para inativo e aposentado, surgia a possibilidade de um novo título; e colocou essa questão, que agora o ministro Teori coloca bem, diante das distorções na aplicação, porque é disso que se cuida.

A medida provisória tem um modo de aplicação que permite diluir os 28,86% no tempo tal como se fez em relação aos militares. Aqui, está-se aplicando, portanto, de forma a proceder a essa duplicação, por isso, então, a incongruência. E foi a partir dessa suscitação, dessa provocação do ministro Marco Aurélio, que passei a repensar esse tema que agora foi muito bem enfocado nas duas considerações – a do ministro Teori e a do ministro Celso -, e gostaria, portanto de examinar. É que a questão tem grande relevo no plano teórico e no plano prático, por conta da possibilidade de, amanhã - hoje nós estamos falando de 28,86% -, uma distorção em termos dos 84,32% (Plano Collor), que o Supremo Tribunal

MS 32435 AGR / DF

Federal, *in genere*, não concedeu, mas que muitas vezes foi concedido no âmbito da justiça e que quedou sem impugnação. Então, isso tem grande impacto também do ponto de vista de preservação mínima dos cofres públicos.

03/06/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (PRESIDENTE) - Acho que, só pra esclarecer ao Ministro Ricardo, tenho a impressão de que a questão de ter essa duplicidade não é o principal.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - É que o Tribunal de Contas, em informações, disse que apenas respeitou a sentença, mas glosou o pagamento em duplicidade.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (PRESIDENTE) - É que um percentual foi reconhecido pela sentença e, depois, veio uma lei dando 28% também. O problema é saber se basta essa lei para retirar a eficácia da sentença ou se precisa uma outra sentença. Essa é a questão principal; no fundo, é isso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - O que a lei tentou fazer, de alguma forma, foi expandir - como disse o ministro Teori, recentemente, naquela reclamação a propósito da competência do Senado -, atribuir efeitos expansivos à decisão que o Supremo assentara em casos mais ou menos isolados, mas que projetavam efeitos e que gerava, então, interpretações as mais polêmicas, quer dizer, tentando traduzir uma interpretação autêntica, com base, até acho, num voto do ministro Ilmar Galvão, salvo engano, que foi o relator no Tribunal. Mas é claro que não poderia haver dupla incidência.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : IVONE PEREIRA SEGÓVIA MOREIRA

ADV.(A/S) : RAQUEL CRISTINA RIEGER E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Depois do voto do Relator, que **negava** provimento ao recurso de agravo, o julgamento foi **suspenso** em virtude de pedido de **vista** formulado pelo eminente Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. **2ª Turma**, 29.04.2014.

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Teori Zavascki, divergindo do Relator para dar provimento ao recurso de agravo, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista antecipada formulado pelo Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 03.06.2014.

Presidência do Senhor Ministro Teori Zavascki. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Ravena Siqueira
Secretária

04/08/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de agravo regimental da União contra decisão monocrática do min. Celso de Mello que, ao confirmar a medida liminar, concedeu a segurança em favor da impetrante, por entender que o ato do TCU que determinou a cessação do pagamento de parcela relativa ao reajuste de 28,86% em seus proventos representa violação à garantia da coisa julgada.

Segundo consta na petição inicial, a impetrante foi servidora da Universidade Federal de Mato Grosso e, nessa condição, aposentou-se em 2003.

Conforme já mencionado neste julgamento, a presente impetração volta-se contra o Acórdão nº 4880/2013, exarado nos autos do Processo nº 005.530/2013-0, originário da eg. 1ª Câmara do TCU, proferido na Sessão de 16.7.2013, que decidiu pela inadequação da integração do índice de 28,86% (vinte e oito inteiros e oitenta e seis centésimos por cento) aos proventos da impetrante, em razão de tal reajuste já ter sido posteriormente absorvido. Eis a ementa do julgado do TCU ora impugnado:

“PESSOAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COM PROVENTOS PROPORCIONAIS COM FUNDAMENTO NA REGRA DE TRANSIÇÃO DO ART. 8º, §1º, DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998. ERRO NO CÁLCULO DA PROPORÇÃO DO BENEFÍCIO, PAGAMENTO DE RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO NO VALOR INTEGRAL. PAGAMENTO IRREGULAR DE PARCELA JUDICIAL (28,86%). ILEGALIDADE DO ATO. NEGATIVA DE REGISTRO.

MS 32435 AGR / DF

Não representa afronta à coisa julgada deliberação posterior do Tribunal de Contas da União que afaste pagamentos oriundos de sentença judicial cujo suporte fático de aplicação já se tenha exaurido”.

OS VOTOS JÁ PROFERIDOS

O **min. Celso de Mello**, relator do presente *writ*, em assentada anterior, manifestou entendimento no sentido da concessão da segurança e, conseqüentemente, do não provimento do agravo regimental da União, por entender, em síntese, aplicável ao caso a oponibilidade da coisa julgada à seara administrativa, ainda que relativa à garantia de remuneração do servidor, quando ainda não estava aposentado. Em síntese, o eminente Ministro Relator asseverou o seguinte:

“Em suma: o estabelecimento de nova disciplina concreta da situação jurídica da parte interessada, ainda que possível, estará sempre subordinado à existência de um novo pronunciamento jurisdicional, desde que comprovada a alteração do estado de fato ou de direito cuja ocorrência possa legitimar, diante desse novo quadro, o ajuizamento de outra ação e o reconhecimento, por sentença, de um novo “status” jurídico daí decorrente.

Isso, porém, não poderá alcançar-se mediante atuação meramente administrativa do Tribunal de Contas da União, cujas deliberações se acham necessariamente sujeitas à autoridade da coisa julgada material, motivo pelo qual tais resoluções não podem erigir-se à anômala condição de verdadeiras (e ilegítimas) “cassações administrativas” de sentenças judiciais transitadas em julgado”.

MS 32435 AGR / DF

O min. Teori Zavascki, em voto-vista, apresentou entendimento divergente, no sentido de que o ato impugnado não desconsiderou a existência de decisão judicial com trânsito em julgado garantidora da inclusão do percentual de 28,86% na remuneração da impetrante.

Asseverou o eminente Ministro que, em verdade, o ato atacado apenas emitiu um juízo sobre a eficácia temporal da decisão, tendo em vista que, com o advento da MP 1704/1998 e de leis posteriores reestruturadoras da Carreira do Magistério Superior, houve significativa mudança no estado de direito, não mais subsistindo o quadro fático-normativo que deu suporte à diferença de vencimentos reconhecida em ação judicial transitada em julgado.

Em suma, o ministro Teori Zavascki apontou que a coisa julgada atua *rebus sic stantibus* e, no caso, restringiu-se a garantir o referido reajuste aos vencimentos dos professores, nada mencionando de sua necessária incidência também para efeito de proventos de aposentadoria.

FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO-VISTA

Após voto divergente do ministro Teori Zavascki, pedi vista antecipada dos autos para melhor exame da questão.

Compulsando os autos, verifico que, de fato, na decisão judicial transitada em julgado, consta ser devido o pagamento do mencionado reajuste com determinação de sua incorporação aos salários para todos os efeitos legais, nos termos em que pleiteado. A ação rescisória contra referida decisão restou indeferida por questões processuais. Essa constatação é importante para confirmar a plausibilidade do direito alegado.

MS 32435 AGR / DF

Entretanto, entendo que a consideração da questão não se deve limitar a esse aspecto. Após o início do julgamento do MS 23.394/DF, rel. min. Sepúlveda Pertence (que atualmente aguarda voto-vista da min. Cármen Lúcia), o ministro Marco Aurélio trouxe nova perspectiva de análise do tema, que não considera o argumento de previsão de incorporação aos vencimentos de determinado reajuste como necessário e suficiente para que seja, de imediato, obrigatória sua inserção nos cálculos dos proventos, sobretudo no momento de revisão do ato de concessão de aposentadoria pelo TCU. É que o título judicial, do qual se invoca a garantia da coisa julgada, normalmente não faz menção à incorporação aos proventos, mas se limita à relação jurídica em que a contraprestação é por meio de vencimentos, enquanto o servidor está em situação ativa.

Nesse sentido, a coisa julgada deveria ser invocada, a princípio, para efeitos de pagamento de vencimentos, mas isso não significa, necessariamente, que essa proteção jurídica se estenda, desde logo, ao cálculo dos proventos, o qual deve ser analisado caso a caso, sob pena de reconhecer-se a perpetuação de um direito declarado a ponto de alcançar um instituto jurídico diverso: o instituto dos proventos.

A despeito de meu entendimento inicial naquele caso em julgamento no Plenário (MS 23.394/DF), que se limitava ao aspecto de constar ou não a determinação de incorporação de reajustes aos vencimentos como elemento suficiente de convicção, **cheguei a apontar, no decorrer dos debates que se seguiram a meu voto-vista, a adequação da proposta do ministro Marco Aurélio, pois o título judicial transitado em julgado não alcançaria, de imediato e de forma irrestrita, o registro da aposentadoria ou a forma de cálculo dos proventos, o que deve ser apurado caso a caso.**

Ademais, o Plenário, ao julgar o RE 596.663, assentou como tese de repercussão geral que *“a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o*

MS 32435 AGR / DF

direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”, reconhecendo-se que a força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus. O min. Teori Zavascki foi redator do acórdão.

Assim, com as devidas vênias ao eminente relator do caso, min. Celso de Mello, acompanho a divergência aqui inaugurada pelo min. Teori Zavascki.

Como bem lembrado pelo min. Teori Zavascki em seu voto-vista, já tenho-me manifestado conforme entendimento por ele defendido, ao analisar diversos pedidos liminares em mandados de segurança que tratam de tema idêntico ao que está em análise – por exemplo: MS 30.725, Dje 22.11.2011; MS 32.416, DJe 19.12.2013; MS 32.534, DJe 19.12.2013, todos de minha relatoria.

Vale destacar, ainda, que a Segunda Turma decidiu recentemente a respeito do tema em debate, em um precedente da relatoria do min. Teori Zavascki (AgR MS 26.980, DJe 8.5.2014), em que sua posição foi confirmada pelos ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, por unanimidade – ainda que ausentes, na referida assentada, eu e também o min. Celso de Mello.

Também, a Primeira Turma desta Corte já colaciona precedentes no mesmo sentido, entre os quais destaco: o MS 26283, rel. min. Marco Aurélio, Dje 17.8.2011; MS 27966, rel. min. Marco Aurélio, Dje 25.9.2012) cujas ementas são transcritas a seguir:

**“PROVENTOS DA APOSENTADORIA – URPs –
DECISÃO JUDICIAL – ALCANCE. O título judicial há de ter o
alcance perquirido considerada não só a situação jurídica do
beneficiário – servidor –, mas também o fato de envolver**

MS 32435 AGR / DF

relação jurídica de ativo e não de inativo. REMUNERAÇÃO – REPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO – URPs. As URPs foram previstas visando a repor o poder aquisitivo de salários e vencimentos até a data-base da categoria, quando verificado o acerto de contas – Verbete nº 322 da Jurisprudência Predominante do Tribunal Superior do Trabalho”. (Grifo nosso);

“DECADÊNCIA – ADMINISTRAÇÃO – PASSAGEM DO QUINQUÊNIO – APOSENTADORIA – REGISTRO. É impróprio evocar o artigo 54 da Lei nº 9.784/99 quanto ao processo de registro de aposentadoria. CONTRADITÓRIO – APOSENTADORIA – REGISTRO. Conforme consta do Verbete Vinculante nº 3 da Súmula do Supremo, o contraditório não alcança o processo de registro de aposentadoria. PROVENTOS DA APOSENTADORIA – URPs – DECISÃO JUDICIAL – ALCANCE. **O título judicial há de ter o alcance perquirido considerada não só a situação jurídica do beneficiário – servidor –, mas também o fato de envolver relação jurídica de ativo e não de inativo.** REMUNERAÇÃO – REPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO – URPs. As URPs foram previstas visando a repor o poder aquisitivo de salários e vencimentos até a data-base da categoria, quando verificado o acerto de contas – Verbete nº 322 da Jurisprudência Predominante do Tribunal Superior do Trabalho”. (Grifo nosso).

Assim, com reiteradas vênias ao min. Celso de Mello, acompanho a divergência inaugurada pelo min. Teori Zavascki para dar provimento ao agravo regimental da União.

04/08/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -

Presidente, também vou pedir vênias ao eminente Ministro Celso de Mello, mas, como bem lembrou o Ministro Gilmar, eu tenho acompanhado exatamente o entendimento que foi perfilhado na divergência iniciada pelo Ministro Teori Zavascki.

E quanto ao mandado de segurança que está sob o meu pedido de vista, já até elaborei o voto para continuidade daquele julgamento, mas nos casos já apreciados aqui, Presidente, e naqueles que vêm para minha relatoria, em liminar, também tenho indeferido.

Portanto, peço vênias ao eminente Ministro Celso de Mello, para acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Teori.

04/08/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435 DISTRITO FEDERAL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Peço **licença**, Senhor Presidente, **para confirmar** o voto por mim *anteriormente* proferido na sessão de 29/04/2014.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.435

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. TEORI ZAVASCKI

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : IVONE PEREIRA SEGÓVIA MOREIRA

ADV.(A/S) : RAQUEL CRISTINA RIEGER E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Depois do voto do Relator, que **negava** provimento ao recurso de agravo, o julgamento foi **suspenso** em virtude de pedido de **vista** formulado pelo eminente Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. **2ª Turma**, 29.04.2014.

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Teori Zavascki, divergindo do Relator para dar provimento ao recurso de agravo, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista antecipada formulado pelo Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 03.06.2014.

Decisão: A Turma, por maioria, deu provimento ao agravo para denegar a segurança, vencido o Ministro Relator, que negava provimento ao recurso de agravo. Redator para acórdão o Senhor Ministro Teori Zavascki. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. **2ª Turma**, 04.08.2015.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Teori Zavascki.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Deborah Duprat.

Ravena Siqueira
Secretária