

27/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8 DISTRITO FEDERAL

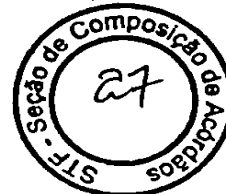
RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO
IMPETRANTE(S) : APARECIDA MARIA SOARES
ADVOGADO(A/S) : TERSON RIBEIRO CARVALHO
IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
IMPETRADO(A/S) : SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E
GESTÃO

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO STF. PENSÕES CIVIL E MILITAR. MILITAR REFORMADO SOB A CF DE 1967. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS DO CONTRÁRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. O Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é parte ilegítima para figurar no pólo passivo da ação mandamental, dado que é mero executor da decisão emanada do Tribunal de Contas da União.

2. No julgamento do MS nº 25.113/DF, Rel. Min. Eros Grau, o Tribunal decidiu que, "reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil (art. 40 CB/88) cumulado com provento militar (art. 42 CB/88), situação não abarcada pela proibição da emenda". Precedentes citados: MS nº 25.090/DF, MS nº 24.997/DF e MS nº 24.742/DF. Tal acumulação, no entanto, deve observar o teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

3. A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao



recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito.

4. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º).

5. Segurança concedida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em excluir do pólo passivo o Senhor Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e conceder a segurança, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente.

Brasília, 27 de setembro de 2007.



CARLOS AYRES BRITTO

- RELATOR

27/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO
IMPETRANTE(S) : APARECIDA MARIA SOARES
ADVOGADO(A/S) : TERSON RIBEIRO CARVALHO
IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
IMPETRADO(A/S) : SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E
GESTÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)

Trata-se de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União e do Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2. De início, esclareço que a impetrante — Aparecida Maria Soares — é servidora aposentada, desde 03.03.1995, no cargo de Agente de Portaria do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Seu marido era militar (taifeiro) da reserva remunerada e trabalhava na Presidência da República, desempenhando a função de especialista. Isto por força de contrato assinado em 1°.10.1988.

3. Ainda de acordo com a inicial, o óbito do cônjuge — presente aquela condição laboral — conferia à viúva o direito ao recebimento de duas pensões. Entretanto, ela renunciou expressamente à pensão militar, nos termos do art. 23 da Lei nº 3.765/60, contentando-se com o benefício de natureza previdenciário-civil, que



lhe rendia mensalmente R\$856,17 (oitocentos e cinquenta e seis reais e dezessete centavos).

4. Acontece que, por determinação do Tribunal de Contas da União, a chamada "pensão civil" foi cancelada em novembro de 2002. Para assim decidir — ou seja, para negar registro ao benefício —, o TCU louvou-se no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, ante a verificação de que os dois filhos do casal figuravam como beneficiários da pensão estatutário-militar, concedida pelo Ministério do Exército. É dizer: a cumulatividade de pensões era indevida e não poderia prosseguir.

5. Nesse ponto, para rechaçar a decisão de contas, a impetrante buscou amparo no art. 11 da Emenda Constitucional n° 20/98, ao argumento de que o instituidor do benefício passou para a reserva remunerada sob o amparo da Constituição de 1967. Disse, ainda, que as pensões advieram de regimes jurídicos distintos (artigos 40 e 142, respectivamente, da Carta Magna), o que autorizaria a acumulação. Por último, brandindo o art. 215 da Lei n° 8.112/90, a autora alegou que padece de sérios problemas de saúde. Neste cenário, a inércia do TCU, por sete anos, consolidou uma situação que não pode mais ser revertida. Daí o pedido de restabelecimento imediato do benefício.

6. Anoto, agora, que a liminar foi indeferida pelo meu ilustrado antecessor, Ministro Ilmar Galvão (fls. 97).



7. A seu turno, as autoridades ditas coatoras apresentaram as respectivas informações, defendendo a higidez do ato impugnado. Merecendo realce, no tocante ao art. 11 da EC 20/98, a seguinte passagem (fls. 69):

"Logo, se a Constituição veda o acúmulo de proventos de aposentadoria até mesmo aos servidores que foram autorizados a acumular proventos de aposentadoria com os vencimentos de cargo público (reingressados por concurso público), não há como pretender que à impetrante seja lícito acumular pensões civil e militar".

8. Nessa altura, devo assinalar que o segundo impetrado (Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) invocou sua ilegitimidade para figurar no pólo passivo deste writ. Para tanto, sustentou que é mero executor material do ato atacado.

9. A seu turno, o Ministério Público Federal opinou pela denegação da segurança (fls. 100/105).

10. Finalizo este relato para dizer que, recentemente, a impetrante juntou cópias de vários acórdãos desta colenda Corte, para concluir pela acumulação estipendiária nos casos de militar reformado sob a Constituição de 1967 e aposentado, como servidor



civil, na vigência da Constituição de 1988, na redação anterior à EC 20/98.

É o relatório.

* * * * *

AFP/fam

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

27/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)

Inicialmente, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva do Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Faço-o, coerentemente com outros julgamentos similares desta egrégia Corte, por entender que a citada autoridade atua, no caso, na condição de mero executor da decisão emanada do Tribunal de Contas da União.

13. Pois bem, superada esta parte e fixada a competência do STF nos termos da alínea "d" do inciso I do art. 102 da Magna Carta, passo a examinar a questão de fundo, relembrando algumas datas que me parecem importantes para a solução do presente caso.

14. Com este propósito, assento que o cônjuge varão passou para a reserva sob a proteção da Lei Republicana pretérita e, em 1º.10.1988 (portanto, quatro dias antes de inaugurada a nova ordem constitucional), reingressou no serviço público para trabalhar no Gabinete da Presidência da República (fls. 16/22). Situação que perdurou até 07.09.1995, data de seu falecimento (fls. 25).

15. Assinlo agora que, examinando caso semelhante, na sessão plenária de 07.04.2005, esta Suprema Corte decidiu o seguinte (fls. 134):



"(...)

Reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil (art. 40 CB/88) cumulado com provento militar (art. 42 CB/88), situação não abarcada pela proibição da emenda.

(...)"

16. Isso aconteceu no julgamento do MS 25.113, Relator Ministro Eros Grau, que assim resumiu seu judicioso pensar (fls. 139):

"(...)

O ato de reforma militar do instituidor da pensão da impetrante ocorreu sob a égide da Constituição do Brasil de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69, que, em seu art. 93, § 9º, excetuava os militares reformados e da reserva da proibição de acumular proventos de inatividade com vencimentos decorrentes de contrato de trabalho para prestação de serviços técnicos ou especializados.

(...)"

17. A verdade é que esse entendimento foi mantido no exame de vários mandados de segurança com a mesma natureza. Cito, exemplificativamente, os MS 25.090, 24.997 e 24.742. Logo, a partir



desses precedentes, emerge o direito líquido e certo invocado pela impetrante, desde que se tenha em mira exclusivamente a situação funcional do cônjuge varão, responsável pela concessão das duas pensões. Afinal, este é o núcleo do ato impugnado, que não levou em conta a aposentadoria da própria requerente, ocorrida em 03.03.1995, no cargo de agente de portaria do INSS (fls. 15).

18. Neste ponto, cabe-me esclarecer que uma pesquisa eletrônica feita no Tribunal de Contas da União mostra que o ato de aposentação da autora não foi alvo de nenhuma objeção, do ponto de vista da legalidade. De qualquer forma, é importante observar que somente em novembro de 2002 o TCU teve olhos para a situação da pensionista, negando registro à chamada "pensão civil", que ela recebia desde setembro de 1995.

19. Neste cenário, a impetrante também tem razão quando afirma que a inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de uma verba de caráter alimentar. Ora, não se pode negar que este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, conforme averbei no voto proferido, em 09.02.2006, no MS 25.116, de que fui Relator. Pela pertinência do tema, reproduzo os fundamentos então lançados:

15. Naquela oportunidade (MS 24.268), manifestei minha concordância com o voto do insigne Ministro (Gilmar Mendes), ressaltando que o Tribunal de

3



Contas, ao apreciar a legalidade de um ato concessivo de pensão, aposentadoria ou reforma, não precisa ouvir a parte diretamente interessada, porque a relação jurídica imediatamente travada, nesse momento, é entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública. Relação tipicamente endo-administrativa, portanto. Num segundo momento, porém, com o julgamento da legalidade daquele primeiro ato administrativo de concessão da aposentadoria, reforma ou pensão, aí o que se tem já é o perfazimento do ato jurídico complexo em que os três institutos consistem.

16. Fixadas, assim as balizas jurídicas iniciais, torno ao caso concreto.

17. Consoante relatado, o presente mandado de segurança foi manejado contra ato do Tribunal de Contas, que negou registro à aposentadoria do impetrante. Cuida-se, então, de relação jurídica imediatamente travada entre a Corte de Contas e a Administração Pública. Todavia, impressiona-me o fato de a recusa do registro da inatividade ocorrer depois de passados quase seis anos da sua unilateral concessão administrativa. Fato que está a exigir, penso, uma análise jurídica mais detida. É que, no caso, o gozo da aposentadoria por um lapso prolongado de tempo confere um tónus de estabilidade ao ato sindicado pelo TCU, ensejando questionamento acerca da incidência dos princípios da segurança jurídica e da lealdade (que outros designam por proteção da confiança dos administrados).

18. Sobre o assunto, calha invocar o testemunho intelectual de Joaquim Gomes Canotilho, para quem



“Estes dois princípios - segurança jurídica e protecção da confiança - andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexionada 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 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”.

19. Também nessa vertente, embora a propósito do Direito Francês, cito o estudo do mestre gaúcho Almiro do Couto e Silva, já referido pelo Ministro Gilmar Mendes no acórdão mencionado:

“Bem mais simples apresenta-se a solução dos conflitos entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica no Direito francês. Desde o famoso affaire Dame



Cachet, de 1923, fixou o Conselho de Estado o entendimento, logo reafirmado pelos affaires Vallois e Gros de Beler, ambos também de 1923 e pelo affaire Dame Inglis, de 1925, de que, de uma parte, a revogação dos atos administrativos não cabia quando existissem direitos subjetivos deles provenientes e, de outra, de que os atos maculados de anuidade só poderiam ter seu anulamento decretado pela Administração Pública no prazo de dois meses, que era o mesmo prazo concedido aos particulares para postular, em recurso contencioso de anulação, a invalidade dos atos administrativos.

HAURIUO, comentando essas decisões, as aplaude entusiasticamente, indagando: 'Mas será que o poder de desfazimento ou de anulação da Administração poderá exercer-se indefinidamente e em qualquer época? Será que jamais as situações criadas por decisões desse gênero não se tornarão estáveis? Quantos perigos para a segurança das relações sociais encerram essas possibilidades indefinidas de revogação e, de outra parte, que incoerência, numa construção jurídica que abre aos terceiros interessados, para os recursos contenciosos de anulação, um breve prazo de dois meses e que deixaria à Administração a possibilidade de decretar a anulação de ofício da mesma decisão, sem lhe impor nenhum prazo.' E conclui: 'Assim, todas as nulidades jurídicas das decisões administrativas se acharão rapidamente cobertas, seja com relação aos recursos contenciosos, seja com relação às anulações administrativas; uma atmosfera de estabilidade estender-se-á sobre as situações criadas administrativamente.'

(La Jurisprudence

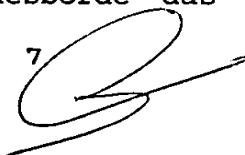


Administrative de 1982 a 1929, Paris, 1929, vol. II, p. 105-106).” (COUTO E SILVA, Almiro do. Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v. 18, n° 46, 1988, p. 11-29).

20. In casu, a partir da decisão formal do IBGE (autarquia federal), o impetrante passou a gozar de sua aposentadoria. E o fez ao longo de cinco anos e 8 meses. Entretanto, após esse período, a Corte de Contas determinou a suspensão do pagamento dos proventos do servidor e o retorno deste à atividade, ao fundamento do não preenchimento dos requisitos legais para a percepção do benefício. Tudo inaudita altera parte.

21. Pois bem, considerando o status constitucional do direito à segurança jurídica (art. 5°, caput), projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1°) e elemento conceitual do Estado de Direito, tanto quanto levando em linha de consideração a lealdade como um dos conteúdos do princípio da moralidade administrativa (caput do art. 37), faz-se imperioso o reconhecimento de certas situações jurídicas subjetivas em face do Poder Público. Mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de uma determinada aposentadoria.

20. Em situações que tais, é até intuitivo que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da



razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergruppal. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode se perder no infinito. Não pode descambar para o temporalmente infundável, e a própria Constituição de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. É o caso dos institutos da prescrição e da decadência, a marcar explícita presença em dispositivos como estes:

"Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem á melhoria de sua condição social:

(...)

XXIX - ação quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho"

"Art. 37.(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazo de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

(...)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato".



“Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”

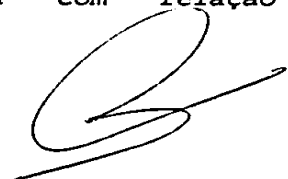
21. Mais recentemente, por efeito da Emenda Constitucional nº 45/04, a Constituição Federal passou a albergar, explicitamente, o direito à razoável duração do processo - inclusive os de natureza administrativa, conforme a seguinte dicção:

“LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

22. Sem dúvida, pois, que determinadas pautas temporais são, em si mesmas, um tão relevante aspecto da vida que chegam a merecer direto tratamento constitucional. Importando, aqui, saber se não existe uma espécie de tempo médio que resuma em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade.

23. Ora bem, na busca desse tempo médio, ponto que é do mesmo Almiro do Couto e Silva esta ponderação:

“Cremos que, desde a vigência da Lei da Ação Popular o prazo prescricional das pretensões invalidantes da Administração Pública, no que concerne a seus atos administrativos é de cinco anos”. (SILVA, Almiro do Couto. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos



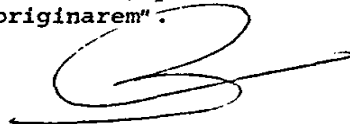
administrativos. In: *Revista de Direito Administrativo*.
Abr./jun. 1996. Rio de Janeiro, 204:21-31).

24. É dizer, então: partindo do fundamento de que a pretensão anulatória de qualquer um do povo, frente aos atos administrativos ilícitos ou danosos, não deve ser diversa daquela do Poder Público para ver os particulares jungidos a ele, Poder Público, o renomado autor entende que o parágrafo 3º do artigo 6º da Lei nº 4.717/65 é de ser interpretado à luz dessa ponderação. Daí arrematar:

*"O prazo de cinco anos, que é o prazo prescricional previsto na Lei da Ação Popular, seria, no meu entender, razoável e adequado para que se operasse a sanção da invalidade e, por consequência, a preclusão ou decadência do direito e da pretensão de invalidar, salvo nos casos de má-fé dos interessados". (SILVA, Almiro do Couto. Prescrição quinquênária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos. In: *Revista de Direito Administrativo*. Abr./jun. 1996. Rio de Janeiro, 204:21-31).*

25. De forma convergente quanto à razoabilidade desse prazo médio dos 5 anos, o Congresso Nacional elaborou a Lei nº 9.784/99 e, nela, estatuiu (art. 54) que "o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé".¹ Ademais, essa mesma lei, reguladora do processo administrativo federal, teve o mérito de

¹ Desde 1932, o Decreto 20.910 (de 06/001/1932), que regula a prescrição quinquênal, dispõe que (art. 1º.) "As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem".



também explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do art. 2º, cujo caput também determina a obediência da Administração Pública, dentre outros, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de:

(...)

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;


(...)".

26. Não é só. Também o Código Tributário Nacional determina que se extingue em 5 anos o direito de a Fazenda Pública constituir e cobrar judicialmente os créditos fiscais (arts. 173 e 174). Isto, naturalmente, para que o contribuinte não fique sob prolongada incerteza quanto à cobrança dos valores de que o Fisco se considera credor. Leia-se:

Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.



(...)".

"Art. 174. A ação para cobrança do crédito tributário prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data da sua constituição definitiva.

(...)".

27. Não por coincidência, a Constituição fez desse mesmo lapso dos 5 anos critério de fixidez de efeitos jurídicos entre toda a Administração Pública brasileira e aqueles seus servidores que, mesmo desconcurados, já contassem 5 ou mais anos de contínuo labor, à data em que ela, Constituição, entrou em vigor. Confira-se:

"Art. 19. (ADCT) Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público".

28. Nessa mesma vertente, a Lei Maior de 1988 fez desse emblemático transcurso dos 5 anos ininterruptos um dos pressupostos do chamado usucapião extraordinário, tanto de natureza urbana quanto rural, a teor desta sonora dicção:

"Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural".



"Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade".

29. Enfim, torna a Constituição a fazer da pauta dos 5 anos referência para a prescrição em tema de crédito trabalhista, in verbis: "art. 7º. XXIX: ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho" .

30. Bem vistas as coisas, então, já se percebe que esse referencial dos 5 anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Isto na acepção de que, ainda não alcançada a consumação do interregno quinquenal, não é de se convocar os particulares para participar do processo do seu interesse. Contudo, transcorrido in albis esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal, tenho como presente o direito líquido e certo do interessado para figurar nesse tipo de relação jurídica, exatamente para o efeito do desfrute das garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV) .

31. Em palavras outras: do exame do Ordenamento Jurídico brasileiro em sua inteireza é possível concluir pela existência de uma norma que bem se aplica aos processos de contas. Que norma? Essa que assegura ao interessado o direito líquido e certo de exercitar as garantias do contraditório e da ampla defesa, sempre que uma dada

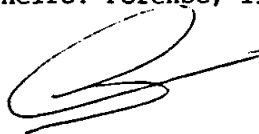


Corte de Contas deixar de apreciar a legalidade de um ato de concessão de pensão, aposentadoria ou reforma fora do multicitado prazo dos cinco anos. Isto pela indesmentida proposição de que, por vezes, a norma jurídica se encontra não num particularizado dispositivo, mas no conjunto orgânico de vários deles. É como dizer: aqui e ali, a inteireza de uma norma se desata de dispositivos sediados, ora em somente um, ora em esparsos dispositivos de u`a mesma lei; valendo-se o intérprete, naturalmente, da utilização do método sistemático em sua mais dilargada dimensão.²

32. Pois bem. Dada a semelhança de ambos os casos, sinto-me autorizado a lançar mão das razões acima transcritas, como reforço de fundamentação, para conceder a presente segurança. Em consequência, torno sem efeito a decisão exarada pelo Tribunal de

² Em reforço a esse entendimento, refiro-me à lição de Karl Larenz, segundo a qual: *"Uma lei é constituída, como vimos anteriormente (Cap. II, 2), as mais das vezes, por proposições jurídicas incompletas - a saber: aclaratórias, restritivas e remissivas -, que só conjuntamente com outras normas se complementam numa norma jurídica completa ou se associam numa regulação. O sentido de cada proposição jurídica só se infere, as mais das vezes, quando se a considera como parte da regulação a que pertence (supra, Cap. V, 3). (...) O critério do contexto significativo exige, em primeiro lugar, prestar atenção ao contexto, tal como se requer para a compreensão de todo o discurso ou escrito coerentes. Exprime, para além disso, a concordância material das disposições adentro de uma regulação e, ainda, o tomar em conta da ordenação externa da lei e da sistemática conceptual a ela subjacente, às quais, todavia, só cabe um valor limitado para a interpretação. A conexão de significado da lei, por seu lado, só pode plenamente compreender-se, em muitos casos, quando se retorna à teleologia da lei e ao 'sistema interno', que lhe subjaz, das opções valorativas e princípios rectores. A questão relativa à conexão de significado conduz então aos critérios teleológicos."* LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 394, 395.

Também em Carlos Maximiliano encontramos apoio a essa posição: *"A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examine-se a norma na íntegra, e mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto. Além de comparar o dispositivo com outros afins, que formam o mesmo instituto jurídico, e com os referentes a institutos análogos; força é, também, afinal pôr tudo em relação com os princípios gerais, o conjunto do sistema em vigor"*. (Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 129/130).



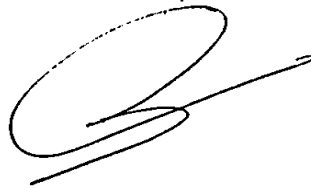
Contas da União no Processo n° TC-004.627/1997-0, com efeitos financeiros retroativos à data da impetração.

33. Não há condenação em honorários advocatícios (Súmula 512/STF).

34. É como voto.

* * * * *

AFP/fam

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'S' followed by a horizontal line extending to the right.

27/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Senhor Ministro Carlos Britto (Relator).

V O T O

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:

Senhora Presidente, também concedo, mas faço uma observação: seria necessário fazer uma estipulação sobre o teto; quer dizer, deferimos a ordem de segurança, observado o artigo 37. *Britto*

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Aqui decidimos com a observância do teto. São pensões pequenas.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:

Não importa. É prudente, pois nunca sabemos, com relação ao regime anterior, se as pensões são pequenas ou grandes. *Britto*

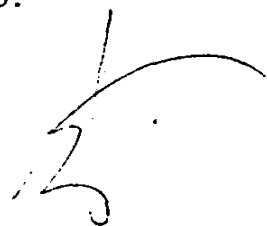
O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Na verdade, sei que o teto está muito distante de ser alcançado, mas é procedente a chegada de Vossa Excelência.

27/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI - Sr. Presidente, também acompanho o voto do Relator, louvando-me em um mandado de segurança já relatado pelo eminente Ministro Carlos Britto, que é o MS 24.952, exatamente no mesmo sentido.



27/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, acompanho o relator no voto proferido. Houve o retorno ao serviço, já no campo cível, antes da Carta de 1988, e, portanto, também, antes da Emenda Constitucional nº 20/98. Cito, como precedente - creio que foi o primeiro julgamento sobre a matéria -, o acórdão no Mandado de Segurança nº 24.742-8/DF, apreciado em 8 de setembro de 2004.

Na oportunidade, fiz ver:

Os dados cronológicos são incontroversos. O finado marido da impetrante veio a ser reformado no cargo de Coronel da Aeronáutica em 13 de março de 1982. Em 14 do mês imediato, foi contratado, sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho, pelo Centro Técnico Aeroespacial - CTA, permanecendo como pesquisador sênior por onze anos, havendo ocorrido, nesse espaço de tempo, a transformação do emprego em cargo público. Em 25 de outubro de 1998, faleceu, passando a viúva a receber as duas pensões, ou seja, a militar e a civil.

Sob o ângulo do contraditório, registre-se a natureza do processo concernente à reforma do militar, que é idêntica à do relativo à aposentadoria do servidor civil. Mostra-se complexo, com o implemento da aposentadoria pelo órgão de origem, a fim de não haver quebra de continuidade da satisfação do que percebido pelo servidor, seguindo à homologação pelo Tribunal de Contas da União. Vale dizer que não se tem o envolvimento de litigantes, razão pela qual é inadequado falar-se em contraditório para, uma vez observado este, vir o Tribunal de Contas da União a indeferir a homologação. Nesse sentido é o precedente desta Corte: Mandado de Segurança nº 24.784, relatado pelo ministro Carlos Velloso, perante o Plenário, cujo acórdão foi publicado em 25 de junho de 2004. Na espécie, ficou devidamente esclarecido que não houve a cassação de reforma deferida e homologada anteriormente, mas a continuidade do processo, visando ao exame da respectiva legalidade.

No mais, o marido da impetrante alcançou a reforma sob a regência da Constituição Federal de 1967 e, aí, viu-se contratado e depois guindado à cargo público, para prestar serviços técnicos, ou seja, como Pesquisador sênior do Centro

Técnico Aeroespacial - CTA, onde permaneceu por onze anos, vindo a lograr aposentadoria em 1993. A Carta de 1967 preceituava no artigo 93, § 9º:

A proibição de acumular proventos de inatividade não se aplicará aos militares da reserva e aos reformados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de função de magistério ou de cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

O retorno ao trabalho após reforma em relação à qual não foi articulado qualquer defeito fez-se ao abrigo do citado § 9º. Regra semelhante é dado encontrar relativamente aos servidores civis, no que estabelecia o § 4º do artigo 99 que:

A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

A distinção, entre os servidores civis e militares, beneficiando estes últimos, diz respeito apenas à acumulação de proventos, tendo em vista cargo de magistério, mas, mesmo assim, é mitigada pela premissa de que, possível acumulação de atividade, inexistente óbice à de proventos. A Carta de 1988, na redação primitiva, nada dispôs a respeito, em si, da acumulação de proventos. Com a Emenda Constitucional nº 20, deu-se disciplina interpretativa para viabilizar a acumulação de proventos e vencimentos considerados aqueles que, à época, haviam reingressado no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, vedando-se, isso em 1998, a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o artigo 40 da Constituição Federal, aplicando-se o limite fixado no § 11 do artigo 40, na redação imprimida:

“§ 11 Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI - limites gerais -, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.”

No campo da aplicação da lei no tempo é dado, então, proclamar:

a) a reforma do falecido marido da impetrante ocorreu sob a égide da Constituição de 1967 e a legitimidade, em si, não se faz em jogo;

b) o falecido marido da impetrante retornou ao serviço público em data anterior à Carta de 1988, isto é, quando o § 9º do artigo 93 do Diploma Maior de 1967 o permitia;

c) aplica-se à reforma a Lei Básica de 1967 e à aposentadoria subsequente no campo civil a Constituição de 1988, na forma primitiva.

Descabe, portanto, cancelar a glosa procedida pelo Tribunal de Contas da União, ante as peculiaridades da regência da matéria. Também não é o caso de conceder-se a ordem parcialmente, quer consideradas as balizas objetivas da impetração - não está em jogo a aposentadoria como civil -, quer a circunstância de esta última haver ocorrido sem a incidência de óbice constitucional, tendo em conta a data em que contratado o servidor falecido e aquela alusiva à jubilação, isso para efeito da incidência do teto previsto no § 11 do artigo 40 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

[...]

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 24.448-8

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO

IMPTE.(S): APARECIDA MARIA SOARES

ADV.(A/S): TERSON RIBEIRO CARVALHO

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

IMPDO.(A/S): SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, excluiu do pólo passivo o Senhor Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e concedeu a segurança, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Eros Grau e, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 27.09.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário