

15/06/2018

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.483 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AGTE.(S) : ENOCH BEZERRA AMERICO
ADV.(A/S) : LUIZ GUEDES DA LUZ NETO
AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. URP/1989. 26,05%. IPC/1987. 20%. PLANOS ECONÔMICOS. REBUS SIC STANTIBUS. ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE DERAM SUPORTE AO DECISUM JUDICIAL DEFINITIVO. REESTRUTURAÇÃO NA CARREIRA DO SERVIDOR. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA. INOCORRÊNCIA. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) não resta violada nas hipóteses em que ocorrem modificações no contexto fático-jurídico em que produzida, como as inúmeras leis que fixam novos regimes jurídicos de remuneração. Precedentes: MS 31.642, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 23/9/2014; MS 27.580-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 7/10/2013; MS 26.980-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, 2ª Turma, DJe 8/5/2014.

2. As vantagens remuneratórias pagas aos servidores inserem-se no âmbito de uma relação jurídica continuativa, e, assim, a sentença referente a esta relação produz seus efeitos enquanto subsistir a situação fática e jurídica que lhe deu causa. A modificação da estrutura remuneratória ou a criação de parcelas posteriormente à sentença são fatos novos, não abrangidos pelos eventuais provimentos judiciais anteriores.

3. O ato de aposentadoria de agentes públicos é complexo e somente

MS 35483 AGR / DF

se aperfeiçoa após o seu registro junto ao Tribunal de Contas da União. A partir desse momento é que começa a correr o prazo decadencial estabelecido pelo art. 54 da Lei 9.784/1999. Precedentes: MS 27.722 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 22/06/2016; MS 27.628 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 06/11/2015; MS 28.604 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 21/02/2013; MS 25.697, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12/03/2010.

4. *In casu*, o ato impugnado está alinhado a reiterados entendimentos do Plenário desta Corte, no sentido de que (i) não há direito adquirido a regime jurídico, não sendo possível a criação de um sistema híbrido, com a junção de vantagens de dois regimes – RE 587.371 RG, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe 24/06/2014, (ii) a irredutibilidade da remuneração do agente público, nas hipóteses de alteração por lei do regramento anterior, alcança somente a soma total antes recebida – RE 563.965 RG, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/03/2009 e (iii) “a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual” – RE 596.663 RG, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 26/11/2014.

5. Agravo interno a que se **NEGA PROVIMENTO**.

A C Ó R D Ã O

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 8 a 14/06/2018, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 15 de junho de 2018.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

15/06/2018

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.483 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
AGTE.(S) : **ENOCH BEZERRA AMERICO**
ADV.(A/S) : **LUIZ GUEDES DA LUZ NETO**
AGDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto por ENOCH BEZERRA AMERICO contra decisão que prolatei, assim ementada:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. URP/1989. 26,05%. IPC/1987. 20%. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COISA JULGADA. NÃO OCORRÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.”

Cuida-se de mandado de segurança impetrado em face de ato praticado do Tribunal de Contas da União – TCU consubstanciado no Acórdão 8.554/2017, exarado nos autos da Tomada de Contas 017.749/2017-4.

Narra o impetrante que, em decorrência da sucessiva adoção de planos econômicos diversos, teve determinada, por sentença judicial transitada em julgado, a adoção dos percentuais de 20% referente ao IPC de junho de 1987 e 26,05% referente à URP de fevereiro de 1989.

Apesar disso, relata que o Tribunal de Contas da união, ao analisar a

MS 35483 AGR / DF

aposentadoria do impetrante, determinou a supressão do pagamento de índices incorporados a seus proventos, por considerar a inclusão ilegal em face das estruturas remuneratórias definidas pela Lei 11.784/2008.

No dia 19.02.2018, neguei seguimento ao mandado de segurança, sustentando, em síntese, que *“a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”*.

Irresignado, o recorrente pondera, inicialmente, que o mandado de segurança teria sido impetrado dentro do prazo decadencial, requerendo, inclusive, que se *“ordene ao IFPB (terceiro), com fundamento no art. 6º, § 1, da Lei nº 12.016/2009, para fornecer aos autos documento (via da notificação assinada pelo impetrante junto ao IFPB) que Vossa Excelência entenda idôneo para afastar a dúvida acerca do prazo decadencial”*.

No mérito, reitera os argumentos contidos na inicial quanto à suposta ilegalidade do Acórdão 8.554/2017 do Tribunal de Contas da União, que julgou inválida a sua aposentadoria em razão da incorporação de percentuais relativos a planos econômicos em seus proventos.

Com base nisso, postula a admissão do mandado de segurança para que *“se enfrente o mérito do mandado de segurança para conceder a segurança nos moldes pleiteados na exordial do writ of mandamus e aqui reiterados”*.

É o Relatório.

15/06/2018

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.483 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): O presente agravo regimental não merece ser provido.

O agravante não traz argumentação capaz de desconstituir os fundamentos da decisão agravada.

Inicialmente, afasto o argumento do recorrente no sentido de que a decisão agravada teria reconhecido o decurso do prazo decadencial para impetração do *mandamus*. É que tal argumento não guarda pertinência com a decisão recorrida, que em momento algum se manifestou sobre a tempestividade da impetração.

Conforma consta no *decisum* impugnado, a denegação do mandado de segurança baseou-se nos seguintes fundamentos: (i) o servidor público está sujeito à alteração do seu regime de remuneração, não podendo, apenas, sofrer redução na sua remuneração bruta, o que não ocorreu no caso; (ii) a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos – RE 596.663 RG; (iii) a decadência no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União não se opera porquanto a concessão da aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas.

Ultrapassado esse ponto, ressalto que o mérito do *mandamus* foi analisado com base na jurisprudência desta Corte, pelo que deve ser mantido por seus próprios fundamentos.

MS 35483 AGR / DF

Quanto ao tema de fundo da ação mandamental, é flagrante que a Corte de Contas não determinou a suspensão de benefícios garantidos por pronunciamento coberto pela autoridade da *res judicata*, de modo que, em momento algum, expediu determinação que tendesse a violar decisão judicial. A sentença judicial é a norma do caso concreto e, como tal, deve ser rigorosamente cumprida. Precedentes do Plenário: MS 25.460, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 10.02.2006; MS 23.758, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.06.2003.

Ocorre que, aliado a isso, cumpre asseverar inexistir direito adquirido à manutenção de parcelas de remuneração. **O servidor público está sujeito à alteração do seu regime de remuneração, não podendo, apenas, sofrer redução na sua remuneração bruta.** Frise-se que a jurisprudência desta Corte é firme nesse sentido, *verbis*:

DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico. 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. (RE 563.965, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe 20-03-2009);

MS 35483 AGR / DF

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO INCORPORADA: SUA ABSORÇÃO, POR LEI QUE MAJOROU VENCIMENTOS: INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO OU AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. TRIBUNAL DE CONTAS: JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE APOSENTADORIAS: CONTRADITÓRIO. I. - *Gratificação incorporada, por força de lei. Sua absorção, por lei posterior que majorou vencimentos: inexistência de ofensa aos princípios do direito adquirido ou da irredutibilidade de vencimentos, na forma da jurisprudência do STF.* II. - *Precedentes do STF.* III. - *O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade de concessão de aposentadoria, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório.* IV. - *Mandado de Segurança indeferido.* (MS 24784, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004, DJ 25-06-2004).

Inclusive, esta Corte, em sede de processo subjetivo submetido à sistemática da Repercussão Geral, já firmou o entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico, não sendo possível a criação de um sistema híbrido, com a junção de vantagens dos dois regimes. Transcrevo o que decidido no RE 587.371 RG, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe 24.06.2014, *verbis*:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. PRETENSÃO DE CONTINUAR PERCEBENDO A VANTAGEM REMUNERATÓRIA NO EXERCÍCIO DE CARGO DE CARREIRA DIVERSA. INVIABILIDADE. 1. *A garantia de preservação do direito adquirido, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, assegura ao seu titular também a faculdade de exercê-lo. Mas de exercê-lo sob a configuração com que o direito foi formado e adquirido e no regime jurídico no âmbito do qual se desenvolveu a relação jurídica correspondente, com seus sujeitos ativo*

MS 35483 AGR / DF

e passivo, com as mútuas obrigações e prestações devidas. 2. As vantagens remuneratórias adquiridas no exercício de determinado cargo público não autoriza o seu titular, quando extinta a correspondente relação funcional, a transportá-las para o âmbito de outro cargo, pertencente a carreira e regime jurídico distintos, criando, assim, um direito de tertium genus, composto das vantagens de dois regimes diferentes. 3. Por outro lado, considerando a vedação constitucional de acumulação remunerada de cargos públicos, não será legítimo transferir, para um deles, vantagem somente devida pelo exercício do outro. A vedação de acumular certamente se estende tanto aos deveres do cargo (= de prestar seus serviços) como aos direitos (de obter as vantagens remuneratórias). 4. Assim, não encontra amparo constitucional a pretensão de acumular, no cargo de magistrado ou em qualquer outro, a vantagem correspondente a quintos, a que o titular fazia jus quando no exercício de cargo diverso. 5. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento. (RE 587371, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/11/2013, REPERCUSSÃO GERAL - DJe 24-06-2014).

Diante da possibilidade de modificação da estrutura remuneratória de uma carreira, até mesmo parcelas concedidas judicialmente sob a égide do regime jurídico antigo poderão ser eliminadas, devendo ser absorvidas na hipótese de uma reestruturação.

Nesse contexto, caso os servidores pudessem manter todas as vantagens pecuniárias do regime anterior no novo regime, incluídas as calcadas em pronunciamentos judiciais, restariam situados em posição privilegiada. É que as vantagens do regime antigo seriam mescladas com as do novo, possibilitando, até mesmo, a criação de remunerações acima do que poderia ser aceitável do ponto de vista da moralidade. Além disso, as parcelas remuneratórias do regime anterior nunca seriam suprimidas, e as novas seriam acrescidas, o que inviabilizaria, do ponto de vista de controle orçamentário, toda e qualquer alteração quanto ao aspecto remuneratório da carreira dos servidores.

MS 35483 AGR / DF

Fixada essa premissa, importante analisar a alegação de ofensa à coisa julgada no tocante à sua eficácia temporal, vinculada, sobremaneira, pela cláusula *rebus sic stantibus*. Tal preceito impõe que a força vinculativa das sentenças judiciais, notadamente as que tratam de relações jurídicas com efeitos prospectivos, permanece enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito que lhe deram amparo no momento da sua prolação.

Como aponta a doutrina, “*quer isso dizer, em concreto, que a sentença que aprecia um feito cujo suporte é constituído por relação dessa natureza [continuativa] atende apenas os pressupostos do tempo em que foi proferida, sem, entretanto, extinguir a própria relação jurídica, que continua sujeita às variações de seus elementos*” (PORTO, Sérgio Gilberto. *Coisa Julgada Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 104).

Também em sede de **Repercussão Geral**, o Plenário desta Corte, ao julgar o RE 596.663 RG, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 26-11-2014, expressamente assentou que “*a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos*”. Transcrevo a ementa do referido julgado, *in verbis*:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA. 1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus: sua eficácia permanece enquanto se

MS 35483 AGR / DF

mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado. 2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos. 3. Recurso extraordinário improvido. (RE 596.663, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe 26-11-2014).

Em outras palavras, relações jurídicas materiais que têm por objeto obrigações homogêneas de trato sucessivo (*i.e.*, prestações periódicas e renováveis de tempos em tempos) admitem flexibilização de seu conteúdo, e mais, **independentemente** do ajuizamento de ação rescisória.

De fato, não seria razoável imaginar o contrário. Caso uma sentença judicial pudesse cristalizar determinada relação jurídica continuativa no tempo, os jurisdicionados teriam incentivos para ajuizar ações com o simples propósito de congelar o estado de fato ou de direito num dado instante, evitando que possíveis modificações futuras viessem a agravar sua posição jurídica.

Com efeito, a perda da eficácia da sentença judicial transitada em julgado por força de modificações no contexto fático-jurídico em que produzida – como, *verbi gratia*, as inúmeras leis que reestruturaram as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União e fixaram novos regimes jurídicos de remuneração -, não implica, *per se*, violação à garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI). Nessa esteira, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do

MS 35483 AGR / DF

estado de direito, desde que, frise-se, a nova norma jurídica tenha eficácia *ex nunc*, sem efeitos retroativos.

Preservado o período de vigência da sentença judicial, não há que se falar em ofensa à coisa julgada. As vantagens oriundas dos planos econômicos, reconhecidas a título de expurgos inflacionários, não foram asseguradas com um caráter imutável e *ad infinitum*.

Destarte, a todos aqueles que possuem o direito adquirido às vantagens garantidas por decisões judiciais transitadas em julgado, o seu exercício deve se dar nos termos em que foi formado e sob o regime jurídico em que foi adquirido. Não se mostra viável, constitucionalmente, eventual pretensão de pinçar tal direito e isolá-lo da sua relação jurídica original, a fim de transferir o seu exercício, de modo separado, para o âmbito de uma nova reestruturação da carreira.

Na hipótese dos autos, a decisão judicial perdeu sua eficácia vinculante com a inovação do regime jurídico de remuneração dos servidores, que passou a abranger, sob novas rubricas, os valores anteriormente percebidos, assegurando-se, apenas, a irreduzibilidade da remuneração. Nesse sentido, consta a seguinte passagem do ato coator, *in verbis*: “consoante a instrução da Sefip (peça 4), os acréscimos nos valores das remunerações dos interessados eram mais do que suficientes para a absorção das referidas parcelas” (eDoc. 8, fl. 6).

Patente a possibilidade de absorção das questionadas rubricas em virtude de reestruturações remuneratórias posteriores, ainda resta a análise acerca da suposta decadência administrativa encartada no art. 54 da Lei 9.784/1999. Ocorre que, como cediço, a decadência no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CRFB/88) –, **não se opera**

MS 35483 AGR / DF

porquanto a concessão da aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. Precedentes: MS 30.916, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 08.06.2012; MS 25.525, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.03.2010.

Dessa forma, a partir de uma leitura atenta da decisão impugnada, observo que ela se coaduna à jurisprudência desta Corte, não havendo, portanto, que se falar em ofensa à coisa julgada.

Ex positis, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo interno.

É como voto.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.483

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S) : ENOCH BEZERRA AMERICO

ADV.(A/S) : LUIZ GUEDES DA LUZ NETO (11005/PB)

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

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

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 8.6.2018 a 14.6.2018.

Composição: Ministros Alexandre de Moraes (Presidente), Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso.

Disponibilizou processo para esta Sessão o Ministro Dias Toffoli, não tendo participado do julgamento desse feito o Ministro Alexandre de Moraes em razão da ordem de sucessão na Primeira Turma.

Carmen Lillian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma