

18/11/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 646.313 PIAUÍ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AGDO.(A/S) : MARIA DEUSAMAR SOBRAL SOUSA
ADV.(A/S) : FRANCISCO DE ASSIS GONÇALVES COSTA

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEGISLAÇÃO LOCAL QUE DEFINE OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR (CE ART. 100, § 3º) – APLICABILIDADE IMEDIATA, DESDE QUE OBSERVADAS SITUAÇÕES JURÍDICAS JÁ CONSOLIDADAS NO TEMPO (DIREITO ADQUIRIDO, ATO JURÍDICO PERFEITO E COISA JULGADA), SOB PENA DE OFENSA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA – CONDENAÇÃO JUDICIAL DO ESTADO DO PIAUÍ TRANSITADA EM JULGADO EM MOMENTO ANTERIOR AO DA SUPERVENIÊNCIA DA LEI ESTADUAL QUE REDUZIU O VALOR DAS OBRIGAÇÕES DEVIDAS PELA FAZENDA PÚBLICA, SUBMETENDO-AS, EM FACE DOS NOVOS PARÂMETROS, AO REGIME ORDINÁRIO DE PRECATÓRIOS, EM DETRIMENTO DA UTILIZAÇÃO DO MECANISMO DA REQUISICÃO DE PEQUENO VALOR (RPV) – AS NORMAS ESTATAIS, TANTO DE DIREITO MATERIAL QUANTO DE DIREITO PROCESSUAL, NÃO PODEM RETROAGIR PARA AFETAR (OU PARA DESCONSTITUIR) SITUAÇÕES JURÍDICAS PREVIAMENTE DEFINIDAS COM FUNDAMENTO NO ORDENAMENTO POSITIVO ENTÃO APLICÁVEL (LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 87 DO ADCT) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- O postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou

RE 646313 AGR / PI

órgãos do Estado, **para que se preservem**, *desse modo*, **sem prejuízo ou surpresa** para o administrado, situações **já consolidadas** no passado.

- **A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo**, especialmente quando amparadas pela boa-fé do cidadão, **representam** fatores a que o Poder Judiciário **não pode** ficar alheio. **Doutrina. Precedentes.**

- **O Poder Público** (o Estado do Piauí, *no caso*), **a pretexto** de satisfazer conveniências próprias, **não pode** fazer incidir, *retroativamente*, sobre situações **definitivamente** consolidadas, norma de direito local **que reduza**, para os fins do art. 100, § 3º, da Constituição, **o valor** das obrigações estatais devidas, para, **com apoio** em referida legislação, **submeter** a execução *contra ele já iniciada*, **fundada** em condenação judicial *também já anteriormente transitada* em julgado, *ao regime ordinário de precatórios*, **frustrando**, *desse modo*, a utilização, **pelo credor**, do mecanismo **mais favorável e ágil da requisição de pequeno valor, de aplicabilidade até então legitimada** em razão dos parâmetros **definidos** no art. 87 do ADCT.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Segunda Turma**, sob a Presidência do Ministro Teori Zavascki, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao recurso de agravo, **nos termos** do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 18 de novembro de 2014.

CELSO DE MELLO – RELATOR

18/11/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 646.313 PIAUÍ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S) : ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AGDO.(A/S) : MARIA DEUSAMAR SOBRAL SOUSA
ADV.(A/S) : FRANCISCO DE ASSIS GONÇALVES COSTA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo, tempestivamente interposto, contra decisão **que conheceu e negou provimento** ao recurso extraordinário deduzido pela parte ora agravante (fls. 339/346).

Inconformada com esse ato decisório, a parte ora agravante **interpõe** o presente recurso, **postulando** o provimento do recurso extraordinário que deduziu (fls. 351/357).

Por não me convencer das razões expostas, **submeto**, à apreciação desta colenda Turma, o **presente** recurso de agravo.

É o relatório.

18/11/2014

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 646.313 PIAUÍ

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): **Não assiste razão** à parte recorrente, eis que a decisão agravada **ajusta-se**, com integral fidelidade, à **diretriz jurisprudencial** que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em exame, **inexistindo**, por isso mesmo, **motivo que justifique** o acolhimento da postulação recursal em causa.

Com efeito, **tal como ressaltado** na decisão ora agravada o E. Tribunal Superior do Trabalho, **ao apreciar** o tema em questão, **assim se pronunciou** (fls. 312/312v.):

“É certo que, no caso concreto, há notícia nos autos acerca da existência de norma específica regulando a matéria (Lei Estadual nº 5.250, de 2/7/2002), que veio delimitar em até cinco salários mínimos os débitos considerados de pequeno valor no âmbito do Estado do Piauí, para os efeitos do disposto no § 3º do artigo 100 da Carta Política. Observe-se que essa lei, não obstante tenha sido ventilada nos embargos de declaração, não foi objeto de prequestionamento pela Turma, o que atrai o óbice da Súmula/TST nº 297.

De qualquer sorte, ainda que fosse possível superar tal óbice, a jurisprudência do TST tem se orientado no sentido da não-incidência retroativa da legislação estadual superveniente sobre as hipóteses em que outra norma regulava o limite das causas de pequeno valor para efeito de dispensa de precatório judicial, estabelecendo como marco temporal a própria constituição dos créditos, que, no caso, é anterior à lei estadual, publicada em 4/7/2002.

Como se vê, não há como se acolher a pretensão recursal, tendo em vista estar o ato judicial impugnado, mediante o qual se determinou o processamento da execução sob a forma direta, amparado

RE 646313 AGR / PI

nos artigos 100, § 3º, da Constituição Federal e 87 do ADCT, que restaram intactos, porque na época da constituição da obrigação sequer havia sido editada a lei estadual acima citada.”

Tenho para mim que o E. Tribunal Superior do Trabalho **decidiu corretamente**, pois, *ainda* que se possa conferir aplicabilidade imediata a leis, **como** a do Estado do Piauí, ora em discussão nestes autos, **não se pode afetar** situação jurídica **já consolidada** no tempo, **conferindo-lhes verdadeira aplicação retroativa**, **em detrimento** do direito adquirido, do ato jurídico perfeito **e** da coisa julgada, **com evidente ofensa** ao postulado da segurança jurídica.

Cabe ter presente, **em face do contexto ora em exame**, **que a legislação local**, **que definiu**, **para os fins** a que se refere o art. 100, § 3º, da Constituição, **o valor** das obrigações **devidas** pelo Estado do Piauí, **foi editada em 02/07/2002**, **valendo referir**, *ainda*, que a sentença judicial **consubstanciadora** do título executivo **transitou** em julgado **em data anterior**.

O mero cotejo entre as datas que venho de referir **evidencia** que a legislação estadual ora mencionada **apenas surgiu** em momento (*muito*) posterior **ao trânsito** em julgado da condenação imposta ao Estado do Piauí.

Nada justifica, *portanto*, que o Estado do Piauí, **editando** superveniente legislação local, para satisfazer **a sua própria** conveniência, **prejudique e afete**, **de modo gravoso**, situação jurídica **que já se consolidara**, no tempo, **de maneira mais favorável**, **em benefício** da credora ora recorrida.

A fluência **de tão longo** período de tempo **culmina por consolidar justas expectativas** no espírito dos cidadãos **e, também**, **por incutir**, *neles*, **a confiança** de que serão satisfeitas as suas pretensões, **inclusive as de natureza creditória**, contra os entes estatais, **não se justificando** – *ante a*

RE 646313 AGR / PI

plena legitimidade do direito que resulta de tais circunstâncias – **a ruptura abrupta** da situação de estabilidade **em que se mantinham**, até então, as relações de direito público (e, *também*, de direito privado) **entre** o cidadão, *de um lado*, e o Poder Público, *de outro*.

Cumpr **observar**, neste ponto, que esse entendimento – **que reconhece** que o decurso do tempo **pode constituir**, ainda que excepcionalmente, **fator de legitimação e de estabilização** de determinadas situações jurídicas – **encontra apoio** no magistério da doutrina (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

RE 646313 AGR / PI

ao Poder de Tributar”, p. 429/445, “in” “Princípios e Limites da Tributação”, coordenação de Roberto Ferraz, 2005, Quartier Latin, v.g.).

A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão, representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio, como resulta da jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal:

“Ato administrativo. Seu tardio desfazimento, já criada situação de fato e de direito, que o tempo consolidou. Circunstância excepcional a aconselhar a inalterabilidade da situação decorrente do deferimento da liminar, daí a participação no concurso público, com aprovação, posse e exercício.”

(RTJ 83/921, Rel. Min. BILAC PINTO – grifei)

Essa diretriz jurisprudencial (RTJ 119/1170), por sua vez, **vem de ser reafirmada**, por esta Suprema Corte, **em julgamentos que corroboram** tal orientação:

“Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais

RE 646313 AGR / PI

que revelam: a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido.

(RTJ 192/620-621, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

“1. LEGITIMIDADE. Passiva. Mandado de segurança. Autoridade tida por coatora. Pensão previdenciária. Cancelamento. Ato determinado em acórdão do Tribunal de Contas da União. Legitimação passiva exclusiva deste. Execução por parte do Gerente Regional de Administração do Ministério da Fazenda. Irrelevância.

Autoridade tida por coatora, para efeito de mandado de segurança, é a pessoa que, ‘in statu assertionis’, ordena a prática do ato, não o subordinado que, em obediência, se limita a executar-lhe a ordem.

2. MANDADO DE SEGURANÇA. Pensão previdenciária. Cancelamento. Ato determinado em acórdão do Tribunal de Contas da União. Conhecimento pelo interessado que não participou do processo. Data da ciência real, não da publicação oficial. Ação ajuizada dentro do prazo. Decadência não consumada. Preliminar repelida. Precedentes. No processo administrativo do Tribunal de Contas da União, em que a pessoa prejudicada pela decisão não foi convidada a defender-se, conta-se o prazo para ajuizamento de mandado de segurança a partir da ciência real do ato decisório, não de sua publicação no órgão oficial.

3. SERVIDOR PÚBLICO. Vencimentos. Pensão previdenciária. Pagamentos reiterados à companheira. Situação jurídica aparente e consolidada. Cancelamento pelo Tribunal de Contas da União, sem audiência prévia da pensionista interessada. Procedimento administrativo nulo. Decisão ineficaz.

RE 646313 AGR / PI

Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Violação de direito líquido e certo. Mandado de segurança concedido. Ofensa ao art. 5º, LIV e LV, da CF. Precedentes. É nula a decisão do Tribunal de Contas da União que, sem audiência prévia da pensionista interessada, a quem não assegurou o exercício pleno dos poderes do contraditório e da ampla defesa, lhe cancelou pensão previdenciária que há muitos anos vinha sendo paga.”

(MS 24.927/RO, Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei)

Na realidade, **o postulado** da segurança jurídica, **enquanto** expressão do Estado Democrático de Direito, **mostra-se impregnado** 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 desse **mesmo** princípio sobre comportamentos **de qualquer** dos Poderes **ou** órgãos do Estado, **para que se preservem**, desse modo, situações **já consolidadas** no passado.

É importante referir, neste 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 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***

RE 646313 AGR / PI

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)

As lições da doutrina e da jurisprudência constitucional desta Suprema Corte por mim referidas revelam a inviabilidade da pretensão de direito material deduzida pelo Estado do Piauí, porque inaplicável, ao caso, a Lei estadual nº 5.250/2002.

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, nego provimento ao presente recurso de agravo, mantendo, em consequência, por seus próprios fundamentos a decisão ora agravada.

É o meu voto.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 646.313

PROCED. : PIAUÍ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AGDO.(A/S) : MARIA DEUSAMAR SOBRAL SOUSA

ADV.(A/S) : FRANCISCO DE ASSIS GONÇALVES COSTA

Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 18.11.2014.

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

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Ravena Siqueira
Secretária