

RECURSO ESPECIAL Nº 1.741.786 - DF (2018/0116303-0)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : **MAIESSE SILVA VALERIO**
RECORRENTE : **ISMAEL LUIZ VALADAO**
RECORRENTE : **GILVAN LUCENA BEZERRA**
RECORRENTE : **GERALDO LOURENCO DE OLIVEIRA**
RECORRENTE : **GENESIO FELIPE DUTRA**
RECORRENTE : **FRANCISCO BATISTA DE DEUS JUNIOR**
RECORRENTE : **FRANCISCA JACOBINO LIMA**
RECORRENTE : **FLAVIO PESSOA GUERRA**
RECORRENTE : **FELIPE NOBREGA DE GALIZA FILHO**
RECORRENTE : **AUGUSTO CESAR ALENCAR SOARES**
ADVOGADO : **DIEGO HENRIQUE GAMA E OUTRO(S) - DF043453**
RECORRIDO : **DISTRITO FEDERAL**
PROCURADORES : **ALYSSON SOUSA MOURÃO - DF018977**
: **GIULLIANNO CAÇULA MENDES E OUTRO(S) - DF029144**

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial, interposto por MAIESSE SILVA VALÉRIO e outros, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, assim ementado:

"APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. NÃO VERIFICADA. ATO ILEGAL NÃO PASSÍVEL DE CONVALIDAÇÃO. RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. DECISÃO TRIBUNAL DE CONTAS. FORMA LEGÍTIMA DE IMPUGNAÇÃO. GRATIFICAÇÕES. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BASE DE CÁLCULO. EXCLUSÃO BRESSER E URP. COISA JULGADA. INEXISTENTE. PARÂMETRO LEGAL. VENCIMENTO DO CARGO. PERCEPÇÃO DE VALORES INDEVIDOS. IRREDUTIBILIDADE SALARIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO.

1. Na seara do Direito Administrativo, a decadência está intimamente ligada ao poder de autotutela da administração pública, que estabelece a capacidade da administração em rever, inclusive de ofício, seus próprios atos.
2. Considerando que os atos administrativos eivados de vícios de

legalidade que admitam sua e convalidação podem ser alcançados pelo instituto da decadência, impedindo, após o decurso do quinquênio legal (art. 54, Lei nº 9.784/99), a sua revisão pela Administração, com o fim de garantir a segurança jurídica das relações estabelecidas com os administrados, certo é que sobre os atos administrativos que possuam vícios de legalidade não suscetíveis de convalidação não incide o instituto da decadência.

3. Considerando que o princípio basilar que rege a atuação da Administração Pública é o da legalidade (art. 37, CRFB/88), não faz sentido que se impeça a invalidação de ato eivado de nulidade, não passível de convalidação, sob pena de se obrigar a Administração a agir à margem da legalidade, dever constitucionalmente estabelecido.

4. Tratando-se de relação de trato sucessivo, cuja ilegalidade se renova mês a mês, não se opera a decadência enquanto perdurar a obrigação da Administração Pública pela remuneração dos impetrantes, podendo ser corrigidos os vícios de legalidade que importem em recebimento a maior a qualquer tempo.

A decadência não pode legitimar e nem estabilizar situações que não são passíveis de convalidação.

5. As decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal têm, sim, o condão de impugnar a validade dos pagamentos discutidos, para fins do disposto no art. 54, § 2º da Lei nº 9.784/99. Precedentes do c. STJ.

6. Vislumbrando-se que as reposições salariais relativas ao Plano BRESSER e URP, reconhecidas pela justiça laboral, se referem a período anterior à transposição dos funcionários da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal nos termos das Leis Distritais n.º 82/1989 e n.º 93/1990, não se pode considerá-las como integrantes do vencimento da nova carreira implementada.

7. Conforme se extrai da Lei Distrital n.º 82/1989, Lei Distrital n.º 119/1990, Lei Federal n.º 1.711/1952, Decreto n.º 31.922/1952, Lei Federal n.º 8.112/1990 e Lei Complementar n.º 840/2011, a base de cálculo do adicional por tempo de serviço e do adicional por insalubridade sempre possuiu previsão de incidência apenas sobre o vencimento do cargo, legalmente fixado, e não sobre a remuneração, o que afasta a incidência das parcelas BRESSER e URP.

8. Constatado equívoco no cálculo, mostra-se possível à Administração proceder à revisão das gratificações, a fim de adequá-lo ao princípio da legalidade quanto às parcelas posteriores, com efeitos prospectivos, mediante processo administrativo, com observância do contraditório.

9. A redução do valor final da remuneração recebida em decorrência da correta aplicação da base de cálculo das gratificações não configura violação ao princípio da irredutibilidade salarial ante a evidente ilegalidade das vantagens até então percebidas, não ensejando direito adquirido apto a amparar a continuidade de percepção de valores indevidos, inexistindo direito líquido e certo.

10. Remessa necessária e apelo voluntário do Distrito Federal providos para afastar a declaração de decadência. No mérito, denegou-se a segurança" (fls. 806/807e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 809/843e), os quais restaram rejeitados, nos termos da seguinte ementa:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. REEXAME DA CONTROVÉRSIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Os embargos de declaração apenas se prestam para sanar omissão, contradição, obscuridade ou erro material contida na sentença ou no acórdão (artigo 1.022, CPC).

2. Não há que se falar em omissão ou contradição no julgado quando expressa e claramente apreciadas as matérias ventiladas pelo embargante, constando a respectiva fundamentação, mesmo que de forma contrária ao entendimento da parte.

3. A contradição que permite a oposição dos embargos declaratórios é a interna ao acórdão, ou seja, aquela visível entre a ementa, a fundamentação e a conclusão atribuída à resolução de determinada questão pelo julgador.

4. A mera divergência e impugnação quanto aos fundamentos em que se baseou o julgado para firmar seu entendimento não constitui ocorrência de omissão ou contradição no julgado, demonstrando, ao contrário, a pretensão da embargante dirigida ao reexame do e, em consequência, a inversão do resultado decisum final, o que não se permite em sede de embargos declaratórios.

5. Embargos de declaração conhecidos e não providos" (fl. 860e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, a parte ora recorrente aponta violação aos arts. 502 do CPC/2015, 54, §1º, da Lei 9.784/99 e 41, §3º, da Lei 8.112/90, sustentando o seguinte:

"Os pagamentos das rubricas relativas aos Planos BRESSER e URP,

foram regulamentados e/ou implementados antes da vigência da Lei 9.784/99, assim teria a Administração Pública 05 anos contados da entrega em vigor da referida lei para atacar os atos praticados. Considerando-se o primeiro pagamento ao servidor após a vigência da lei (29/01/1999), temos então o marco inicial em fevereiro de 1999, logo o direito de anular os atos atinentes aos planos decaiu em fevereiro de 2004, inexistindo autonomia administrativa para fazê-lo após esvaído o prazo determinado pelo artigo 54 da Lei em comento.

No melhor dos cenários, se considerada a vigência da Lei Distrital 2.834 de 07 de dezembro de 2001, ter-se-ia como prazo inicial decadencial a primeira percepção pecuniária das rubricas após a entrada da lei no ordenamento jurídico, ou seja, janeiro de 2002, tendo assim o limite para o exercício da autotutela ocorrido em janeiro de 2007.

(...)

Há no acórdão proferido, inegável contradição, pois a prova coligida aponta inequivocamente para a certeza que os Impetrantes passaram a receber as Rubricas nominadas BRESSER e URP nos anos de 1991/1992, conforme está mencionada em cada um dos pareceres relativos aos respectivos impetrantes, e os comandos sentenciais entram-se transitados em julgado.

Olvidando-se de tal fato, contém no Voto da Eminente Relatora o seguinte:

(...)

O arrazoadado no Voto, tangencia a circunstância fática e os consectários da transposição de regime, isto porque embora o cargo criado pela lei 82/1989 e o estabelecimento dos vencimentos decorram de leis, ao tempo da transposição não houve a criação de uma tabela remuneratória, isto porque àquela altura os então empregados públicos tinham remunerações diversas e irredutíveis, assim a lei 93/1990 assegura no artigo 1º §6 que nenhuma redução de remuneração poderá resultar da aplicação do dispositivo deste artigo, devendo, quando for o caso, ser assegurada ao servidor a diferença como vantagem pessoal nominalmente identificável.

A Lei 82/1989, estabeleceu em seu artigo 7º o seguinte:

(...)

Logo, diferente do que se cogita no voto de vencedor, as leis 92/1989 e 093/1990, apenas criaram referenciais remuneratórios, possibilitando aos antigos empregados públicos a integral percepção remuneratória dos salários bases, contudo não há nas leis indicação destes salários, sendo o salário padrão aquele percebido pelos empregados antes da

transposição, caso excedesse a remuneração que servia de referencial, artigo 7º da lei 82/89 é que se incidiria a hipótese do §6º do artigo 1º da lei 93/1990.

Dito isto, caso houvesse o pagamento tempestivo das recomposições salariais reivindicadas nas reclamações trabalhistas, os empregados públicos viriam para o cargo público com a remuneração base pautada no salário corrigido, como não foram pagas ao tempo e modo adequados as verbas conservam sua natureza ao serem adimplidas por decisão judicial.

Qualquer alegação de que estas verbas seriam VPNI, Vantagem Pessoal Nominalmente Identificadas, devem passar pelo crivo da legalidade, observando o que dispõe o artigo 90 da Lei Complementar 840/2011.

Neste compasso, há flagrante contradição na concatenação do Voto condutor do acórdão, eis que orchestra fatos jurídicos e desdobramentos legais que desbordam do comando extraído das leis indicadas, tangenciando inclusive a taxatividade legal.

O malfadado argumento de incorporação pretérita quando da transposição de regime não encontra respaldo legal, tampouco há guarida fática.

Sabe-se que os Embargantes passaram a compor os quadros Estatutários do Distrito Federal após a edição da Lei Distrital 93/1990 que modificou a Lei 92/1989, e a sentença que concedeu o direito a eles ao recebimento somente transitou em julgado muito posterior a esta data, mesmo assim arguiu a Administração Pública ter havido, quando da transposição da carreira, incorporação das verbas e vantagens percebidas pelos Embargantes. Ocorre Excelências que as parcelas emanadas da reclamação trabalhista foram implementadas somente após o trânsito em julgado, ou seja, muito tempo depois da edição da referida lei, portanto impossível que tais verbas fossem consideradas, ou incorporadas pela modificação de regime, por própria lógica temporal.

Excelências é inequivocamente provado que o trânsito em julgado ocorrera após a edição da Lei de transposição da carreira, logo não pode uma lei pretérita modificar decisão judicial futura, sobretudo para convertê-la em VPNI ou incorporar aos vencimentos dos Servidores, retoricamente indaga-se “Como incorporar aquilo que não existia ao tempo da edição da lei de transposição? Pois se existisse certamente o Magistrado iria considerar tal premissa em sua sentença.

Há que se dizer ainda que as Reclamações Trabalhistas versavam sobre verbas devidas em tempos pretéritos e não implementadas,

vindo a sê-lo em decorrência da decisão judicial ulterior. Assim quando da transposição, se estivessem implementadas as Referidas parcelas, estas seriam incorporadas, contudo, como não estavam implementadas, não compuseram o cálculo dos salários ao tempo da aferição da perda remuneratória a que alude a lei Distrital 93/1990.

A este propósito vale transcrever a Lei Distrital 93/90, vejamos:

(...)

Vejam Vossas Excelências, a própria lei faz menção a retroatividade à 1º de janeiro de 1990, ao passo que a Reclamatória Trabalhista transitou em julgado apenas nos anos de 1991/1992, versando o mérito das mesmas sobre reajuste devidos e não pagos nos meses de junho de 1987 no percentual de 26,06% e maio de 1988 em 16,19% e URP de fevereiro de 1989 de 26,05%. Logo é indene de dúvidas a inaplicabilidade do argumento da incorporação das parcelas emanadas da Sentença Laboral.

Como visto, o ato administrativo lança mão de premissas falsas e com isso tangencia a coisa julgada, por corolário, resulta em ilegal supressão dos vencimentos dos Impetrantes, afrontando inclusive o princípio constitucional da irredutibilidade de Vencimentos.

Ao tempo do cumprimento das Sentenças emanadas do Juízo Laboral, poderia o Ente Federado arguir eventual incorporação, ou mesmo antes do trânsito em julgado poder-se-ia informar o Justiça sobre possível cumprimento obrigacional do objeto da sentença, contudo ao contrário disso, implementou os pagamentos decorrentes da Sentença, firmando entendimento que se referiam na verdade à base salarial para que incidisse todos as demais vantagens, a se incluir o ATS e AI. Este Entendimento da Administração prevaleceu por longos anos, sendo legítima tal compreensão, não havendo qualquer indicio de nulidade no ato administrativo, logo não é razoável supor que a Lei 93/1990 deu conotação de VPNI às parcelas recebidas após sua edição.

Quisesse o Ente Federado converter tais parcelas em VPNI, deveria vale-se do legislativo local para assim fazê-lo, não o fez, por decisão fundamentada e entendimento jurídico consolidado à época. Com a devida vênia, considerar esta situação à esta altura, após 25 anos, não pode criar redução salarial aos Impetrantes, ainda que se prevaleça este entendimento, deve-se manter os vencimentos na exata medida em que se encontram, sob pena de ofensa o princípio constitucional de irredutibilidade de Vencimentos.

Por derradeiro, em arremate, o Acórdão segue na contramão dos fundamentos que motivaram o próprio ato coator, isto porque as

Razões de Vossa Excelência divergem das da Administração pública. Enquanto no acórdão se diz ter havido incorporação, no ato coator fala-se me possibilidade de futura conversão das Rubricas em VPNI, tendo por corolário a possibilidade de subtração, logo a própria administração reconhece inexistir incorporação pretérita.

Vale lançar vistas ao ato coator neste ponto (trecho carta Sr. Francisco Augusto):

(...)

Excelências! O próprio ato coator fala em futura constituição da parcela em VPNI, e ele próprio reconhece a situação e o direito dos Impetrantes, ao contrário da arguição do R. Acórdão que lança premissa de já terem sido incorporadas as aludidas parcelas. A própria Administração que detém o conhecimento técnico e dos fatos, afirma categoricamente que não foram incorporados, logo outra não poderia ser a conclusão.

Não bastassem os comandos extraídos das reclamações trabalhistas, referendadas pelos pareceres, sobrevierem nos anos 2000 sucessivos mandados de segurança reconhecendo a legitimidade do direito dos Recorrentes, os já referendados Mandado de Segurança também se encontram transitados em julgado, assentando a impossibilidade redução da remuneração da Rubricas Bresser e URP, bem como seus consectários.

Mas há uma recalcitrância do Ente Recorrido em tentar subtrair o direito legítimo dos Servidores, mesmo em flagrante afronta à coisa Julgada duplamente operada. Esta situação é vedada pelos dizeres do artigo 502 do Código de Processo Civil, vejamos:

(...)

Na espécie, temos dois provimentos jurisdicionais, passados em julgado, os quais reconhecem a impossibilidade de supressão das Rubricas Bresser e URP, contudo em inegável tangenciamento à Coisa Julgada o ente Federado opera por vias transversas para manietar a Remuneração dos Servidores.

O Tribunal a quo ao deixar de reconhecer a coisa julgada, mais uma vez causa tormentosa incompatibilidade com suas próprias decisões, isto porque não presta deferência ao que fora estabelecido nos Mandados de Segurança anteriores, desprestigiando inclusive a jurisprudência anteriormente estabelecida.

(...)

Sendo manifestamente contraditória a alegação de serem ilegais as rubricas BRESSER e URP, pois decorrem de cumprimento de Sentença Passada em julgado e lastreada de ato administrativo

legalmente válido. que obteve reconhecimento de legalidade por ulterior decisão judicial em sede mandamental.

Por derradeiro, em arremate, o acórdão segue a contramão dos fundamentos que motivaram o próprio ato coator, isto porque as Razões nele contidas divergem do próprio posicionamento da Administração pública.

Enquanto no acórdão se diz ter havido incorporação, no ato coator fala-se em possibilidade de futura conversão das Rubricas em VPNI, tendo por corolário a possibilidade de subtração, logo a própria administração reconhece inexistir incorporação pretérita, conforme ilustrado em recortes acima.

É, portanto, manifestamente contraditória a posição estatuída pelo Acórdão, com o devido respeito, não há como sustentá-la.

(...)

Nada obstante possam as parcelas atinentes aos Planos BRESSER UPR serem convertidas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, o que ainda não o é, conforme reconhecimento da própria autoridade Coatora. Esta conversão não pode resultar, agora, em perda remuneratória aos Recorrentes, sob pena de mácula ao §3º, 41 da lei 8112/91" (fls. 873/905e).

Por fim, requer:

"(...) seja recebido e processado o presente recurso especial, para ser-lhe dado integral provimento, com fim de que sejam totalmente acolhidas as razões, por consequência Conhecer e Prover o Recurso Especial ora interposto, eis que totalmente cabível, havendo necessária Reforma do Acórdão pela Negativa de Vigência ao artigo 54, § 3º da Lei 9874/99, outrossim pela negativa de vigência e interpretação errônea do artigo 502 do CPC, por derradeiro em razão da negativa de vigência ao § 3º do artigo 41 da lei 8112/91;

Requer-se, após admitido o processamento do presente Recurso Especial, nos termos do artigo 1029, § 5º do CPC, a concessão do efeito suspensivo ativo ao Recurso Especial ora interposto, recobrando a liminar deferida" (fl. 912e).

Contrarrazões a fls. 1.031/1.053e.

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fls. e).

A irresignação não merece conhecimento.

Na origem, trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela parte ora

recorrente, objetivando a declaração de nulidade da "decisão Administrativa que visa suprimir as Rubricas BRESSER (códigos 10257, 10405 e 10494) e Unidade de Referência de Preços – URP (códigos 10242, 10254 e 10484) da base do Cálculo do Adicional por Tempo de Serviço-ATS e do Adicional de Insalubridade, por afronta à Coisa Julgada e pela Decadência do Direito de Exercício a Autotutela Administrativa, bem como por afrontar o princípio da Irredutibilidade Salarial" (fl. 30e).

Julgada procedente a demanda, recorreu o réu, tendo sido reformada a sentença, pelo Tribunal local, para denegar a segurança.

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

Extrai-se do acórdão objurgado a seguinte fundamentação:

"Conheço da remessa e do recurso, porquanto presentes seus pressupostos de admissibilidade.

A controvérsia inicial a ser dirimida guarda relação com a verificação de ocorrência de decadência do direito da Administração em rever seus próprios atos, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Tenho que assiste razão ao Distrito Federal, consoante motivação adiante exposta.

Com efeito, segundo os ensinamentos de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, a decadência 'é a perda do próprio direito (potestativo) pelo seu não exercício em determinado prazo, quando a lei estabelecer lapso temporal para tanto.' (Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB, volume 1 – 13. in ed. rev., ampl., e atual. – São Paulo: Atlas, 2015 – p. 645).

Na seara do Direito Administrativo, a decadência está intimamente ligada ao poder de autotutela da administração pública, que estabelece a capacidade da administração em rever, inclusive de ofício, seus próprios atos.

Sobre o tema, colha-se a lição de Carvalho Filho:

(...)

Ao regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei nº 9.784/99 estabeleceu em seu art. 53 que:

(...)

Cumpre ressaltar que, no âmbito do Distrito Federal, a Lei nº 2.834/2001 adotou integralmente as disposições normativas da legislação federal.

Referida questão, concernente à autotutela da Administração Pública, é, inclusive, objeto de entendimento sumulado do eg. Supremo Tribunal Federal, consoante Enunciados nº 346 e 473.

Confira-se:

(...)

Por sua vez, o art. 54 da Lei 9.784/99 estabeleceu o prazo decadencial para a Administração Pública anular seus próprios atos:

(...)

Certo é, ainda, que, anteriormente à vigência de supracitada lei, não havia previsão de qualquer prazo decadencial para a Administração Pública rever seus atos. Nesse sentido:

(...)

De tal modo, com a vigência da Lei nº 9.784/99, mostra-se forçoso que seja feita uma interpretação sistemática dessa norma, de modo a se alcançar a inteligência da lei.

Nesse sentido, verifica-se que o mecanismo da decadência administrativa busca trazer segurança jurídica aos cidadãos submetidos à administração do Estado, exaltando, assim, o princípio da proteção à confiança.

Sobre o tema:

(...)

Na linha de raciocínio acima estampada, verifica-se que a mencionada disposição legal visa convalidar atos administrativos eivados de vícios de legalidade.

Ou seja, os atos administrativos eivados de vícios de legalidade que admitam sua convalidação podem e ser alcançados pelo instituto da decadência, impedindo, após o decurso do quinquênio legal, a sua revisão pela Administração, com o fim de garantir a segurança jurídica das relações estabelecidas com os administrados.

Por outro lado, **depreende-se dessa leitura que sobre os atos administrativos que possuam vícios de legalidade não suscetíveis de convalidação – leia-se atos nulos – não incide o instituto da decadência.**

Nesse ponto, ao nos dirigirmos para o Código Civil, vemos que este estabelece, de forma categórica, em seu art. 169, que 'o negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.'

Outrossim, **tal proposição ganha corpo, uma vez que o princípio basilar que rege a atuação da Administração Pública é o da legalidade (art. 37, CRFB/88), de modo que não faz sentido que se impeça a invalidação de ato eivado de nulidade, não passível de convalidação, como no caso dos autos – e que será adiante demonstrado, por ocasião da análise do mérito da demanda –, sob pena de se obrigar a Administração a agir à margem da legalidade, dever constitucionalmente estabelecido.**

E, em se tratando de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em várias oportunidades acerca da inocorrência de decadência em casos tais:

(...)

Ademais, cumpre acrescentar que a situação posta nos autos configura relação de trato sucessivo, cuja ilegalidade se renova mês a mês, não operando, assim, a decadência.

Perdurando a obrigação da Administração Pública pela remuneração dos impetrantes, ela pode corrigir os vícios de legalidade que importem em recebimento a maior a qualquer tempo. A decadência não pode legitimar e nem estabilizar situações que não são passíveis de convalidação.

Nesse sentido:

(...)

E, ainda que assim não fosse, cumpre ressaltar que as decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao contrário do estabelecido na sentença, têm, sim, o condão de impugnar a validade dos pagamentos ora discutidos, para fins do disposto no art. 54, § 2º da Lei nº 9.784/99.

O c. Superior Tribunal de Justiça tem acolhido essa tese:

(...)

De tal modo, considerando que, na presente hipótese, o prazo decadencial começou a correr somente com a vigência da Lei nº 9.784/99 e, logo após, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, conforme decisões 980/1999 e 2.463/2000, determinou a revisão dos pagamentos objetos da presente controvérsia, arrastando-se a questão em posteriores demandas judiciais, a exemplo dos mandados de segurança que determinaram a observância do contraditório e da ampla defesa, não há que se falar em decadência administrativa.

À vista do exposto, à remessa de ofício e ao recurso voluntário do Distrito DOU PROVIMENTO Federal para, tornando sem efeito a sentença hostilizada, afastar a decadência do direito da Administração Pública em rever os próprios atos.

Por força do disposto no art. 1.013, § 4º do CPC, passo ao julgamento do mérito.

Da detida análise dos autos, observa-se que a pretensão contida na petição inicial do mandado de segurança volta-se apenas à abstenção de exclusão das parcelas BRESSER e URP da base de cálculo do adicional por tempo de serviço e adicional de insalubridade.

Para a correta resolução da demanda, mostra-se necessário analisar o

histórico que levou ao recebimento das parcelas denominadas BRESSER e URP, bem como a legislação aplicável ao caso, especialmente diante da mudança de regime jurídico.

Conforme se extrai dos autos, restou incontroverso que os impetrantes eram empregados públicos, sob regime celetista, da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, tendo, na época (1989), ajuizado ações trabalhistas visando à implementação de reajustes salariais decorrentes do Plano Bresser e da Unidade de Referência de Preços – URP, as quais foram julgadas procedentes (ID 2306530 e ID 2306531)

Da leitura das mencionadas decisões não se vislumbra qualquer determinação de incorporação ou inclusão das parcelas BRESSER e URP na base de cálculo do adicional por tempo de serviço ou do adicional de insalubridade.

Não se pode passar ainda despercebido que os informados trânsitos em julgado das demandas trabalhistas somente ocorreram em 1991 e 1992 (ID 2306534 – p. 14 e ID 2306536 – p. 1), em momento posterior à efetiva transposição para a Carreira Administração Pública da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal.

Isso porque, em 29 de dezembro de 1989, houve a criação da Carreira Administração Pública da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal pela Lei Distrital n.º 82/1989, com fixação dos valores dos salários e extinção de vantagens percebidas a qualquer título a partir da data da transposição, conforme se vê dos seguintes dispositivos:

(...)

Já a efetiva transição/transposição dos empregados ocorreu por intermédio da Lei Distrital n.º 93, de 03/04/1990, destacando-se no artigo 1º, §6º, a impossibilidade de eventual redução da remuneração anteriormente recebida, assegurando-se, se o caso, o pagamento da diferença como vantagem pessoal nominalmente identificável, sendo esta a redação do dispositivo:

(...)

Observa-se, portanto, que a partir da transição os impetrantes passaram a receber os valores salariais estabelecidos para a nova carreira. Somente em data posterior é que foi definitivamente reconhecida pela justiça trabalhista as reposições salariais relativas, por óbvio, à relação laboral anterior à transição operada.

Dessa forma, **vislumbrando-se que as reposições salariais reconhecidas pela justiça laboral se referem a período anterior à transposição, não se pode considerá-las como integrantes do vencimento da nova carreira.**

Em tese, e nos termos da dicção do artigo 1º, § 6º, acima transcrito, se acaso o implemento dessas reposições salariais ensejasse à época remuneração relativa ao emprego anterior maior que o vencimento do cargo da nova carreira, referida diferença seria tida, na verdade, como vantagem pessoal nominalmente identificável.

Por oportuno, nota-se, todavia, não ter sido averiguada, à época, se o incremento decorrente da reposição dos referidos planos econômicos acarretaria ou não diminuição salarial, tendo a Administração procedido apenas à inclusão de rubrica autônoma nos contracheques dos impetrantes desde então. Referida rubrica, por sua origem e tal como visto, não se constitui como integrante do vencimento relativo à nova carreira, fixado por lei, mas apenas rubrica que compõe a remuneração.

Nesse quadro, resta saber se a correta base de cálculo para pagamento dos adicionais por tempo de serviço e de insalubridade aos impetrantes incide apenas sobre o vencimento do cargo ou também sobre a remuneração, o que incluiria as parcelas BRESSER e URP.

Para tanto, nota-se que a já mencionada Lei Distrital n.º 82/1989, que criou a Carreira Administração Pública da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, constou expressamente no artigo 11 que a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço seria calculada sobre o salário do padrão em que o servidor estiver localizado, conforme se vê:

(...)

Já a Lei Distrital n.º 119, de 16 de agosto de 1990, alterou o regime jurídico aplicável, passando os referidos servidores à submeterem-se ao regime da Lei n.º 1.711/1952, ressaltando, ainda, que o adicional por tempo de serviço, pago em bases diferentes da prevista na referida Lei, seria constituído em vantagem pessoal nominalmente identificável a ser absorvida à proporção em que tornarem devidos os quinquênios subsequentes.

Transcrevo, a propósito, a normas em questão:

(...)

Nesse contexto, extrai-se do artigo 119 da Lei n.º 1.711/1952 que o 'vencimento é a retribuição pelo efetivo exercício do correspondente ao cargo padrão fixado em lei', sendo a gratificação de adicional por tempo de serviço, prevista no artigo 145, inciso XI, regulamentado pelo Decreto n.º 31.922/1952, calculado na base do do cargo efetivo padrão de vencimento que ocupar, conforme se vê:

(...)

Por seu turno, a Lei n.º 197, de 04 de dezembro de 1991, dispôs em seu artigo 5º acerca da submissão às disposições da então recente Lei Federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, até aprovação do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Distrito Federal, sendo esta sua redação:

(...)

E com base na Lei n.º 8.112/90, extrai-se da redação do artigo 67, vigente à época, que 'O adicional por tempo de serviço é devido à razão de 1% sobre o vencimento de que trata o art. 40', dispondo, por seu turno, este mencionado dispositivo que 'vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei'.

Já o artigo 68 da mesma Lei dispunha acerca do adicional de insalubridade calculado sobre o vencimento do cargo efetivo, conforme se vê:

(...)

Para fins de registro, nota-se ter o Decreto Distrital n.º 20.976, de 27 de janeiro de 2000, extinto a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, sendo suas competências, atribuições e servidores integrados à Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, com permanência dos cargos e carreiras, sem prejuízo de direitos e vantagens.

Instituído o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal pela Lei Complementar n.º 840, de 23 de dezembro de 2011, foi estabelecido no artigo 88 ser o adicional por tempo de serviço devido à razão de 1% sobre o de provimento efetivo por ano de efetivo vencimento do cargo básico serviço. Já o artigo 83 dispõe ser o adicional de insalubridade incidente sobre o vencimento básico.

Transcrevo o teor dos dispositivos:

(...)

Da análise de toda a legislação pertinente ao caso, vislumbra-se, portanto, que os adicionais por tempo de serviço e insalubridade possuem base de cálculo incidente tão somente sobre o vencimento do cargo.

Nesse sentido, apesar do recebimento pelos impetrantes dos referidos adicionais com base na remuneração, com incidência das parcelas BRESSER e URP, verifica-se que tal cálculo mostra-se contrário ao que prescreve a própria legislação pertinente.

E, constatando a Administração o equívoco no cálculo, mostra-se possível sua revisão a fim de adequá-lo ao princípio da legalidade quanto às parcelas posteriores, com efeitos prospectivos, tendo ela procedido, conforme se extrai dos autos, mediante processos administrativos individuais, com observância do contraditório.

Ainda que dessa revisão venha a ocorrer redução no valor final recebido, vislumbra-se que tal fato não configura, no caso, violação ao princípio da irredutibilidade salarial ante a realização de cálculos de forma contrária ao que prevê a própria legislação, evidenciando ilegalidade da vantagem percebida, o que não enseja direito adquirido e não ampara a continuidade de percepção de valores indevidos, inexistindo direito líquido e certo a amparar a pretensão.

No mesmo sentido, já decidiu o STF:

(...)

Ante todo o exposto, DENEGO A SEGURANÇA, por ausência de direito líquido e certo a amparar o recebimento de gratificações com base de cálculo diversa da prescrita em lei.

Sem honorários, pois incabíveis na espécie (art. 25, Lei 12.016/09).

É como voto" (fls. 780/792e).

Quanto à decadência, o aresto combatido se baseia no princípio da legalidade, sob enfoque eminentemente constitucional, competindo ao Supremo Tribunal Federal eventual reforma do acórdão recorrido, sob pena de usurpação de competência inserta no art. 102 da Constituição Federal.

Dessa forma, é inviável o exame da insurgência, tal como posta, em sede de Recurso Especial, que se restringe à uniformização da legislação infraconstitucional. Ilustrativamente:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REAJUSTE DE VANTAGEM PESSOAL INCORPORADA JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO ESTRITAMENTE CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DO APELO NOBRE.

1. Não ocorre julgamento extra petita quando o juiz aplica o direito ao caso concreto com base em fundamentos diversos dos apresentados pela parte. Não há falar, assim, em violação dos arts. 128 e 460 do CPC/1973.

2. **O Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de fundamento eminentemente constitucional (art. 37, XIII, da Constituição Federal), circunstância que torna inviável o exame da matéria em sede de recurso especial.**

3. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.478.367/CE,

Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/03/2018).

Em adição, a Corte de origem, ao analisar o tópico, asseverou que "as decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao contrário do estabelecido na sentença, têm, sim, o condão de impugnar a validade dos pagamentos ora discutidos, para fins do disposto no art. 54, § 2º da Lei nº 9.784/99 " (fl. 785e).

Entretanto, tal fundamento não foi impugnado pela parte recorrente, nas razões do Recurso Especial. Portanto, incide, na hipótese, a Súmula 283/STF, que dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles".

A propósito:

"AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. AÇÃO REVISIONAL CUMULADA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO. ART. 535 DO CPC/1973. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDAMENTO SUFICIENTE. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 283/STF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FASE LIQUIDAÇÃO. POSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 568/STJ.

1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).

2. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte.

3. A ausência de impugnação de um fundamento suficiente do acórdão recorrido enseja o não conhecimento do recurso, incidindo o enunciado da Súmula nº 283 do Supremo Tribunal Federal.

4. É possível a fixação de honorários advocatícios na fase de liquidação de sentença com caráter contencioso. Precedentes.

5. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no AREsp 864.643/PR, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, DJe de 20/03/2018).

Quanto à suposta ofensa à coisa julgada, o acórdão se alicerça em fundamento cujo exame demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório dos autos, o que encontra óbice no enunciado da Súmula 7 do STJ ("A pretensão de simples reexame de

prova não enseja recurso especial").

Com efeito, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que alterar as conclusões firmadas no acórdão recorrido, concernentes aos limites da coisa julgada, demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. EXECUÇÃO. LIMITES FIXADOS NO TÍTULO JUDICIAL TRANSITADO EM JULGADO. ALTERAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. COISA JULGADA. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ.

1. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a colação de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente.

2. **In casu**, verifica-se que não foram respeitados tais requisitos legais e regimentais (art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 e art. 255 do RI/STJ), o que impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea "c", III, do art. 105 da Constituição Federal.

3. **É inviável alteração dos critérios e termos estabelecidos no título executivo judicial, por ocasião do cumprimento de sentença, sob pena de ofensa à coisa julgada** (AgInt no AREsp 708.584/RS, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 23/8/2016, DJe 31/8/2016).

4. **A revisão do entendimento alcançado pelo Tribunal a quo demandaria reincursão no contexto fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.**

5. Recurso Especial do qual não se conhece" (STJ, REsp 1.659.711/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/06/2017).

"PROCESSUAL CIVIL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IRRESIGNAÇÃO. LIMITES DA COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 3/STJ: 'Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC'.

2. **A revisão do julgado, no ponto inerente as balizas levadas a efeito em feito anterior e aptas a se consubstanciarem como coisa julgada**, bem como o exame dos limites substitutivos da apelação julgada naqueles autos, **demandaria o revolvimento de premissas fáticas estabelecidas pelo Tribunal de origem, hipótese essa inviável em recurso especial. Incidência da Súmula 7 desta Corte.**

3. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.574.311/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 02/05/2017).

"AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. INTERPRETAÇÃO. COISA JULGADA. REEXAME. SÚMULA N. 7-STJ. SALÁRIO. REMUNERAÇÃO. DIFERENÇA. DIREITO. ALEGAÇÃO. AUSÊNCIA. SÚMULA N. 284-STF. NÃO PROVIMENTO.

1. O juízo não é obrigado a se manifestar sobre todos os argumentos levantados pelas partes, senão sobre aqueles essenciais à solução da controvérsia.

2. **Em regra, a interpretação das instâncias ordinárias acerca do título exequendo, ainda que judicial, não se submete ao crivo do recurso especial, por encontrar o óbice de que trata o enunciado n. 7, da Súmula.**

3. A ausência de indicação de dispositivo legal, ou da demonstração de divergência jurisprudencial, sobre determinada questão federal impede o conhecimento do recurso especial, no dizer do verbete n. 284, da Súmula do STF.

4. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 10.737/RJ, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, DJe de 22/03/2012).

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INTERPRETAÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE OFENSA À COISA JULGADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

I - É possível interpretar o conteúdo do título executivo judicial

sem que isto implique em ofensa a coisa julgada, devendo-se inclusive, conjugar a parte dispositiva com a fundamentação. Precedente.

II - Rever a interpretação dada pelo e. Tribunal a quo ao conteúdo do título executivo judicial implica em revolver matéria fático probatória, procedimento vedado pela súmula 7 desta e. Corte Superior.

Agravo regimental desprovido" (STJ, AgRg no REsp 1.015.470/SC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJe de 04/08/2008).

Como se não bastasse, observa-se que a questão foi decidida pela Corte de origem mediante análise de legislação local, qual seja, as Leis Distritais 2.834/2001, 93/90, 82/89, 119/90 e 840/2011. Assim, inviável a análise do ponto, ante o óbice da Súmula 280/STF: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ACÓRDÃO EMBASADO EM NORMA DE DIREITO LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 4.994/95. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 280/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Agravo em Recurso Especial e o Recurso Especial estivessem sujeitos ao Código de Processo Civil de 1973.

II - Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial, rever acórdão que demanda interpretação de direito local, à luz do óbice contido na Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal.

III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo

necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido" (STJ, AgInt no AREsp 1.170.491/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/03/2018).

Por fim, no que tange à tese de ofensa ao art. 41, § 3º, da Lei 8.112/90, o Recurso Especial não ultrapassa o exame da admissibilidade, ante o óbice da Súmula 211 do STJ ("Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*"), haja vista que, muito embora o acórdão discorra sobre a questão da irredutibilidade de vencimentos, ele o fez tão somente sob fundamento constitucional.

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RISTJ, **não conheço** do Recurso Especial. Prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo.

Não obstante o disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no Enunciado Administrativo 7/STJ ("Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016 será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do NCPC"), deixo de majorar os honorários advocatícios, já que, conforme orientação fixada pela Súmula 105/STJ, não é admitida a condenação ao pagamento de honorários advocatícios em Mandado de Segurança.

I.

Brasília (DF), 21 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora